



**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Direito**

**A NECESSIDADE DE EQUILÍBRIO ENTRE O DIREITO DE  
ACESSO À JUSTIÇA TRABALHISTA E A IMUNIDADE DE  
JURISDIÇÃO DO PNUD.**

**ALICE RIBEIRO BRAATZ**

**BRASÍLIA – 2013**

**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Direito**

**ALICE RIBEIRO BRAATZ**

**A NECESSIDADE DE EQUILÍBRIO ENTRE O DIREITO DE  
ACESSO À JUSTIÇA TRABALHISTA E A IMUNIDADE DE  
JURISDIÇÃO DO PNUD.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção  
do título de bacharel em Direito pela Universidade de  
Brasília – UnB.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carina Costa de Oliveira

**BRASÍLIA – 2013**

Braatz, Alice Ribeiro

A necessidade de equilíbrio entre o direito de acesso à justiça trabalhista e a imunidade de jurisdição do PNUD. /Alice Ribeiro Braatz – Brasília, 2013.

67 f.

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UNB, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito. Orientador: Professora Doutora Carina Costa de Oliveira.

1. Direito de Acesso à Justiça.
2. Imunidade de Jurisdição.
3. PNUD

ALICE RIBEIRO BRAATZ

**A NECESSIDADE DE EQUILÍBRIO ENTRE O DIREITO DE  
ACESSO À JUSTIÇA TRABALHISTA E A IMUNIDADE DE  
JURISDIÇÃO DO PNUD.**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Aprovado por:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carina Costa de Oliveira (Orientadora)  
Universidade de Brasília – UnB

---

Prof. Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão  
Universidade de Brasília – UnB

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Inez Lopes Matos Carneiro de Farias  
Universidade de Brasília – UnB

Brasília, 6 de dezembro de 2013

## RESUMO

Neste trabalho se pretendeu analisar as imunidades de jurisdição do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e seu impacto em relação ao direito de acesso à justiça de trabalhadores brasileiros que prestam serviços àquela organização internacional. A previsão do privilégio em tratados ratificados e internalizados pelo Brasil tem sido interpretada pelos tribunais nacionais como fundamento suficiente para a concessão de imunidade absoluta de jurisdição às organizações internacionais. Neste contexto, é possível que a jurisprudência atual não esteja enfrentando adequadamente a questão da colisão entre o princípio imunitário e o princípio da não denegação de justiça. Será feita uma análise da jurisprudência brasileira a respeito do tema e dos argumentos que tem lastreado decisões no sentido da imunidade absoluta. Em seguida, argumentos desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência internacionais serão analisados para demonstrar a falta de ponderação nas decisões entre a imunidade absoluta e o direito de acesso à justiça.

**Palavras-chave:** Direito Internacional Público; imunidade de jurisdição; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); direito de acesso à justiça.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the jurisdictional immunities of the United Nations Program for Development (UNDP) and its impact on the right to access to justice for Brazilian workers who provide services to that international organization. The provision of immunity in treaties and international norms ratified and internalized in the Brazilian legal order has been considered by national courts as a sufficient reason for granting to international organizations absolute immunity from jurisdiction. In this context, it is possible that the current case law is not adequately addressing the issue of the collision between the immunity principle and the principle of access to justice. An analysis of the Brazilian case law on the subject and the arguments that have endorsed decisions on absolute immunity will be made. Then, arguments developed by international jurisprudence and doctrine will be analyzed to demonstrate the lack of justification for decisions that grant absolute immunity without any confrontation with the right of access to justice.

**Keywords:** Public International Law; immunity from jurisdiction; United Nations Program for Development (UNDP), right of access to justice.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>1. A PREVALÊNCIA DA IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DO PNUD EM DETRIMENTO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA TRABALHISTA NO BRASIL</b> .....	<b>17</b>
1.1 A GARANTIA DA IMUNIDADE NAS NORMAS.....	17
1.2 A GARANTIA DA IMUNIDADE NA JURISPRUDÊNCIA.....	20
<b>2. A POSSIBILIDADE DE EQUILÍBRIO ENTRE A IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO E O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA</b> .....	<b>31</b>
2.1 A NECESSIDADE DE PONDERAR O PRINCÍPIO DA NÃO DENEGAÇÃO DE JUSTIÇA.....	33
2.2 A DOUTRINA DA IMUNIDADE FUNCIONAL RESTRITA E A ADAPTAÇÃO DA IMUNIDADE ESTATAL À NECESSIDADE FUNCIONAL	35
2.3. A OBRIGAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS EM OFERECER MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....	41
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>53</b>
<b>APÊNDICE</b> .....	<b>58</b>

## INTRODUÇÃO

O reconhecimento, pelo Judiciário brasileiro<sup>1</sup>, de imunidade absoluta de jurisdição ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em face de demandas derivadas de contratos de trabalho firmados por aquele ente com trabalhadores brasileiros representa situação que cria risco de comprometimento da eficácia do direito de acesso à justiça. Surge, neste contexto, a necessidade de compatibilizar a proteção do direito fundamental de acesso à justiça do trabalhador que presta serviços ao PNUD com as imunidades de jurisdição conferidas a estes. A possibilidade desse equilíbrio e a forma como instrumentalizá-lo serão os problemas centrais deste estudo. Para a análise do tema é relevante alinhar alguns conceitos, apresentar um contexto histórico, destacar o papel das imunidades de jurisdição concedidas a organizações internacionais e anunciar os problemas decorrentes da antinomia com o direito de acesso à justiça.

Conforme as mais elementares noções de teoria geral do processo<sup>2</sup>, a jurisdição é um dos poderes reconhecidos ao Estado no seu território sobre pessoas e coisas, sendo inerente à soberania interna. A jurisdição traduz poder-dever do Estado de julgar e resolver litígios, submetendo todos que se encontram dentro de seu território às suas leis (princípio da territorialidade)<sup>3</sup>. No território de uma nação a jurisdição é, portanto, exclusiva e absoluta, não suscetível de limitação senão por si mesma.

A imunidade de jurisdição é uma exceção a esta expectativa do Estado quanto à aplicação de suas leis em seu espaço territorial. No âmbito internacional e nacional esse privilégio é concedido, por diferentes caminhos e intensidades, aos Estados Estrangeiros, aos agentes diplomáticos e consulares, além dos organismos internacionais e seus funcionários, em razão de tratados ratificados e internalizados pelos Estados.

---

<sup>1</sup> TST-RR-82241-29.2007.5.10.0019, Rel. Min. Horácio Raymundo de Senna Pires, 3ª Turma, DEJT de 18/03/11; TST-RR-63440-83.2007.5.10.0013, Rel. Min. José Roberto Freire Pimenta, 2ª Turma, DEJT de 18/03/11; TST - RR: 321004020085040018 32100-40.2008.5.04.0018, Relator: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 01/06/2011, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 10/06/2011; TST - RR: 2611520105100000 261-15.2010.5.10.0000, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Data de Julgamento: 15/12/2010, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 17/12/2010, TST-RR-98240-35.2005.5.10.0005, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, 5ª Turma, DEJT de 18/03/11; TST - RR: 248 248/2004-003-23-00.6, Relator: João Batista Brito Pereira, Data de Julgamento: 11/11/2009, 5ª Turma, Data de Publicação: 11/12/2009.

<sup>2</sup> CARNELUTTI, Francesco. **Diritto e Processo**. Nápoles, Morano, 1958; CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituzioni di diritto processuale civile**. Nápoles, Jovene, 1933; LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manuale di Diritto Processuale Civile**. Milão, Giuffrè, 1983 *apud* CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>3</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2009



A ideia de subtrair algumas hipóteses de fenômenos da jurisdição das autoridades locais remonta à Grécia Clássica e à Roma Antiga, onde os locais de culto divino ficavam fora do alcance dos poderes das autoridades leigas, em respeito à sacralidade e superioridade dos seres a quem aqueles lugares estavam dedicados.<sup>4</sup>

Já na modernidade o conceito de imunidade soberana surge com os Estados modernos: a imunidade que se reconhecia à pessoa do monarca, legitimada pelo “direito divino dos reis”, transmuta-se de atributo pessoal do governante e passa a ser atributo da pessoa jurídica do Estado.<sup>5</sup>

A imunidade de jurisdição do Estado Estrangeiro é explicada como decorrência do princípio da soberania e igualdade dos Estados no plano do Direito Internacional. Isso porque o Estado é dotado de soberania interna, não deve, pois, sofrer limitação por nenhum outro poder, e de soberania externa, logo deve ser independente e autônomo, de forma que não há que se falar em subordinação em relação aos demais Estados, mas em igualdade.<sup>6</sup>

Assim, nas relações entre Estados a imunidade desponta como fator a viabilizar relações amigáveis entre nações, bem como o exercício das atividades diplomáticas. Daí a preocupação comum dos tribunais internos de todos os países em não ofender as suscetibilidades do Estado estrangeiro quando demandados em seu território.<sup>7</sup>

A concessão de imunidade a Estados Estrangeiros consubstancia, portanto, norma consuetudinária de direito internacional, traduzida na velha máxima *par in parem non habet iudicium*<sup>8</sup>. Essa a *ratio essendi* das imunidades concedidas entre Estados soberanos.

No entanto, quando se trata de relações entre Estados e organizações internacionais, as razões e o processo que levaram à existência de imunidades são inteiramente distintos. Os organismos internacionais, de forma diversa dos Estados, são associações disciplinadas por normas escritas, fundadas em tratados ou acordos de sede. Esses organismos constituem associações voluntárias de Estados, possuem natureza supranacional,

<sup>4</sup> SOARES, Guido Fernando da Silva. **Origens e justificativas da imunidade de jurisdição**. In: GARCIA, M., MADRUGA FILHO, A. P. (Coord.). **A imunidade de jurisdição e o Judiciário brasileiro**. Brasília: Centro de Estudos de Direito Internacional, 2002, p. 25-26

<sup>5</sup> MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. **A renúncia à imunidade pelo estado brasileiro e o novo direito da imunidade de jurisdição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.160.

<sup>6</sup> FRANCO FILHO, Georgeton de Souza. **Imunidade de jurisdição trabalhista dos entes de direito internacional público**. São Paulo: LTr, 1986.

<sup>7</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito Internacional Público**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p.555.

<sup>8</sup> KELSEN, Hans. **Princípios de Direito Internacional Público**. Tradução: H. Caminos e E. Hermida. Buenos Aires: El Ateneo, 1965. *apud* TORRES, Eneas Bazzo, **A Imunidade De Jurisdição Do Estado Estrangeiro E O Problema Da Execução**. In: Revista do Tribunal Superior do Trabalho. Ano 78 nº 1 – jan. a mar. – 2012, p. 78-108.

têm personalidade jurídica distinta da de seus membros<sup>9</sup>. Em relação a eles, segue-se a regra de que a imunidade de jurisdição é regida pelo que se encontra efetivamente avençado nos referidos tratados de sede<sup>10</sup>.

O século XX foi marcado pelo fenômeno do denominado “associacionismo internacional”<sup>11</sup>, que representou a multiplicação de entidades intergovernamentais destinadas a incrementar a cooperação entre países na comunidade internacional em torno das mais variadas matérias. Sobretudo após a 1ª Guerra Mundial, as associações entre Estados adquiriram perfil político cada vez mais evidente, concebidas para responder às demandas e necessidades da sociedade internacional, mormente quanto à proteção de direitos humanos. A criação da Liga das Nações, em 1919, mais que um claro exemplo, é um marco nessa evolução.

Por atuarem em áreas sensíveis e de grande interesse regional ou global, é natural que fossem reconhecidas a algumas dessas coletividades interestatais privilégios e imunidades, extensíveis a seus funcionários, para que pudessem bem desempenhar suas funções.<sup>12</sup>

As organizações internacionais não possuem território e atuam, portanto, necessariamente em território sob a jurisdição de um Estado soberano.<sup>13</sup> Ademais, estes entes, em geral, intermediam decisões de delicado conteúdo político e não podem estar vulneráveis às pressões dos governos. Assim, conferiu-se, nas normas que instituíram as organizações do sistema ONU, os privilégios estritamente necessários para viabilizar o cumprimento eficiente de suas funções, atribuições e propósitos, conferidos pelos tratados.<sup>14</sup>

O reconhecimento de tais privilégios e imunidades tem por objetivo tornar possível à organização internacional eximir-se ao exercício, pelas autoridades do Estado

<sup>9</sup> FRANCO FILHO, Georzenor de Souza. op.cit., p.65

<sup>10</sup> SILVEIRA, Rubens Curado. **A imunidade de jurisdição dos organismos internacionais: uma análise teórica e jurisprudencial sob o prisma dos Direitos Humanos**. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2005, p. 87.

<sup>11</sup> PARANHOS, C. A. Teixeira, **A imunidade de jurisdição dos organismos internacionais na visão do STF**, Revista Forense, v. 285, 1984, p. 530.

<sup>12</sup> MOLL, Leandro de Oliveira. **Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais**. Brasília : FUNAG, 2010. 2ª edição. Pg. 30

<sup>13</sup> “Un Etat ou un Gouvernement n'exerce qu'à titre exceptionnel des activités en dehors du territoire national; d'autre part, l'un et l'autre ne bénéficient des immunités à l'étranger que sous réserve de réciprocité. Or, pour un organisme international qui ne possède pas de territoire propre, le lieu normal où il accomplit ses fonctions reste le territoire étatique; de surcroît, il n'offre aucune contre-partie à l'Etat qui l'accueille sur son sol. Ainsi, les rapports ne sont pas équilibrés.” DINH, Nguyen Quoc. **Les privilèges et immunités des organisations internationales d'après les jurisprudences nationales depuis 1945**. In: Annuaire Français De Droit International, Volume 3, 1957. pp. 262-304, p. 303

<sup>14</sup> DE CASTRO, Fernando Guilhon; HÜBNER, Tamires. **Imunidade absoluta de jurisdição dos organismos internacionais e a violação aos direitos humanos (trabalhistas): comentários à OJ 416 do TST**. Belo Horizonte: Meritum, Revista de Direito da Universidade FUMEC, v. 8, n. 1, 2013, p. 99-141.

territorial (judicial, policial, fiscais) de poderes que possam interferir na autonomia e liberdade de ação dos órgãos e agentes da instituição internacional. Trata-se, portanto, de imunidade funcional. Contudo, o que parece ser um conceito bastante restritivo da imunidade, na prática, acaba por ser considerado de forma bastante ampla, quase ilimitada, perante os tribunais nacionais.

No Brasil, apenas durante um curto período de tempo a imunidade de organizações internacionais foi relativizada, considerando-se insubsistente em face de demandas trabalhistas movidas por ex-funcionários<sup>15</sup> daqueles entes. Entretanto, por volta do ano 2009 até a atualidade, parece predominar corrente que, atendendo apenas à literalidade das normas, consagra imunidade absoluta aos entes intergovernamentais<sup>16</sup>.

Ocorre que tal conjuntura pode gerar um impacto indesejado em relação ao particular aspecto da eficácia do direito de acesso a jurisdição, que vem sendo desconsiderado pela jurisprudência pátria. Tendo em vista que os tratados e acordos-sede que conferem imunidade a organizações internacionais, no caso específico do sistema ONU, datam de mais de 50 anos, duas ordens de fatores tornam ainda mais preocupante a recalcitrância dos tribunais brasileiros em considerar temperamentos à imunidade das organizações internacionais diante do direito de acesso à justiça: nesse período houve muitas mudanças tanto na (1) situação das próprias organizações internacionais, que já se afirmaram como agentes imprescindíveis na ordem legal internacional e como sujeitos de direito internacional independentes, o que leva a conclusão de que já não precisam de tanta proteção contra a

---

<sup>15</sup>Precedentes consagrando a imunidade relativa das organizações internacionais: TST-RR-90000-49.2004.5.10.0019, Rel. Min. Ives Gandra Martins Filho, 4ª Turma, DJ de 01/12/06; TST TST-RR-1045/2004-001-10-00.5, Relator: Dora Maria da Costa, Data de Julgamento: 05/08/2009, 8ª Turma; TST-RR-623/2003-003-23-00.7 Rel. Min. João Batista Brito Pereira, Data de Julgamento: 05/08/2009, 5ª Turma; TST-ROAR-56/2003-000-23.00.0, SDI-2, Rel. Min. Gelson de Azevedo, DJ 12/05/2006; TST-RR-316/2004-002-10-00.1, 3ª Turma, Rel. Min. Carlos Alberto Reis de Paula, DJ 20/03/2009; TST-RR-932/2004-017-10-00.1, 13/05/2009, Rel. Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, 3ª Turma, DEJT 05/06/2009; TST-RR-1.797/2004-001-23-00.5, 8ª Turma, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, DJ 14/11/2008; TST-RR-974/2004-016-10-00.6, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, 5ª Turma, DEJT 15/05/2009; TST-RR-707/2003-002-23-00.4, Rel. Min. José Simpliciano Fontes de F. Fernandes, 2ª Turma, DEJT 08/05/2009, TST-RR-733/2004-006-10-00.0, Rel. Min. Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma, DJ 26/10/2007; TST-ROAR-754.813/2001, Rel. Min. José Simpliciano Fontes de F. Fernandes, SBDI-2, DJ 05/09/2003.

<sup>16</sup> TST-RR-82241-29.2007.5.10.0019, Rel. Min. Horácio Raymundo de Senna Pires, 3ª Turma, DEJT de 18/03/11; TST-RR-63440-83.2007.5.10.0013, Rel. Min. José Roberto Freire Pimenta, 2ª Turma, DEJT de 18/03/11; TST - RR: 321004020085040018 32100-40.2008.5.04.0018, Relator: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 01/06/2011, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 10/06/2011; TST - RR: 2611520105100000 261-15.2010.5.10.0000, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Data de Julgamento: 15/12/2010, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 17/12/2010; TST-RR-98240-35.2005.5.10.0005, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, 5ª Turma, DEJT de 18/03/11; TST - RR: 248 248/2004-003-23-00.6, Relator: João Batista Brito Pereira, Data de Julgamento: 11/11/2009, 5ª Turma,, Data de Publicação: 11/12/2009.

interferência dos Estados-parte<sup>17</sup>, quanto com relação à (2) força normativa dos direitos fundamentais, e, em específico, do direito de acesso à justiça.

O direito de acesso à justiça<sup>18</sup> tem seu conteúdo revelado em normas nacionais, constitucionais e infraconstitucionais e por normas de direito internacional<sup>19</sup>, bem como reconhecido em decisões das cortes internacionais<sup>20</sup>. A proteção judiciária, de fato, constitui uma das principais garantias dos direitos subjetivos<sup>21</sup>. Serve como garantia da efetividade para a realização de outros direitos, com a assunção pelo Estado do encargo de afastar lesões ou ameaças de lesões sofridas pelos cidadãos. Além disso, o direito de acesso à justiça é ele próprio um direito humano, alçado à categoria dos direitos civis fundamentais.<sup>22</sup> Seu reconhecimento é, pois, fundamental no Estado Democrático de Direito.

De difícil definição, a expressão “acesso à justiça” serve, de forma geral, para caracterizar duas finalidades básicas do sistema jurídico, por meio do qual os cidadãos podem reivindicar direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individuais e socialmente justos.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> “(...) At the beginning of the 1960s, it was still possible to state that ‘in the present stage of development of international organizations’, such organizations, unlike States, could not accept only limited immunities. This is no longer the case today. Indeed, international organizations have become essential elements of the international legal order, as institutionalized cooperation has spread to virtually every field. As a counterpart to this power, the independence of international organizations would hardly be threatened either by a restriction of their immunity from jurisdiction or by the guarantee, for those with whom they come into contact, of access to justice in accordance with the standards of a state observing the rule of law” GAILLARD, Emmanuel; PINGEL-LENUZZA, Isabelle. **International Organizations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass**. International and Comparative Law Quarterly, Oxford, v. 51, n. 1, 2002. p. 15.

<sup>18</sup> Neste trabalho, também será referido como princípio da inafastabilidade da jurisdição, princípio da proteção jurídica e das garantias jurídicas, princípio do acesso à justiça, princípio da não denegação de justiça ou direito a um processo equitativo.

<sup>19</sup> Previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 8º e 10), no Pacto de São José da Costa Rica (artigos 8º e 25), e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (artigos 2º e 14).

<sup>20</sup> **Casos da Corte Europeia de Direitos Humanos:** Golder vs. Reino Unido (1975), em que a Corte reconheceu o direito à jurisdição com um dos princípios universalmente garantidos, Disponível em: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57496#{"itemid":\["001-57496"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57496#{). Acesso em 25.11.13; Waite e Kennedy (1999) e Beer e Regan (1999), que serão discutidos mais profundamente no item 2.3. **Casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos:** Bulacio vs. Argentina, em que a Corte Americana afastou a ocorrência da prescrição de um crime com base nos artigos 8 e 25 da Carta Americana, Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_100\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf). Acesso em 25.11.2013; Barrios Altos vs. Peru, em que se declarou a Lei de Anistia do Peru incompatível com a garantia do direito à jurisdição inscritos na Carta Americana, Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_75\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf), Acesso em 25.11.2013.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: RT, 1991. p. 371.

<sup>22</sup> SILVEIRA, Rubens Curado. op. cit., p. 39.

<sup>23</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

A eficácia do direito de acesso à justiça pressupõe a existência de procedimentos legalmente previstos conduzidos de forma justa e pública por um tribunal independente e imparcial.<sup>24</sup>

O desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos, principalmente a partir do término da 2ª Guerra Mundial, quando o mundo se viu obrigado a fazer da proteção da pessoa humana uma preocupação primordial da comunidade internacional<sup>25</sup>, fez despontar uma nova ordem de normas. Essas normas compõem o núcleo rígido de direitos fundamentais cujo valor se apresenta como tão fundamental e universal que adquirem status especialmente cogente.

Nesse toar, tem-se que a evolução sofrida pelo direito internacional dos direitos humanos no último século, sobretudo no que se refere ao princípio da não-denegação de justiça, tem imposto modificações no regime das imunidades internacionais. Nesse sentido destaque para a jurisprudência (analisada no item 1.2 deste trabalho) que, tendo constatado que não há comprometimento dos elementos soberania e independência de um Estado quando sujeitos às decisões judiciais proferidas pelos tribunais internos no que tange aos atos de gestão, já afasta a teoria da imunidade absoluta dos Estados.<sup>26</sup>

Como se há de demonstrar ao longo deste trabalho, sobressai, diante da nova conjuntura no plano internacional, a necessidade de relativização dos privilégios também das organizações internacionais<sup>27</sup>, o que vem ao encontro dos ideais de proteção aos direitos humanos, em especial ao direito de acesso ao Judiciário.

A doutrina tem envidado esforços no sentido de abrir caminho para um tratamento das imunidades mais consentâneo com a efetividade do direito de acesso à justiça, com a revisão do sentido das normas escritas que consagram imunidade de jurisdição a organizações internacionais.<sup>28</sup> De forma que já é possível identificar argumentos no sentido da

---

<sup>24</sup> LEHTIMAJA, Lauri; PELLONPÄÄ, Matti. **Article 10.** In: ALFREDSSON, GUDMUNDUR; EIDE, Asbjorn. **The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement.** Haia: Martinus Nijhoff, 1999, p. 223.

<sup>25</sup> MOLL, Leandro de Oliveira, op. cit., p. 65

<sup>26</sup> DE CASTRO, Fernando Guilhon; HÜBNER, Tamires, op.cit., p. 101

<sup>27</sup> *"Today, the conditions exist for the regime of immunity of international organisations, in turn, to undergo a major evolution. Just as the reinforcement of the authority of the State made possible its submission to the rule of law, so international organisations have achieved a sufficiently solid foundation in the international legal order for private persons to be able to have their disputes with those organisations heard, when this is required by the imperatives of justice."* (GAILLARD, Emmanuel; PINGEL-LENUZZA, Isabelle, op.cit., p. 4)

<sup>28</sup> *C'est ici qu'intervient un élément important, qui a fait récemment apparition dans la jurisprudence et intéresse la doctrine. Il s'agit des critiques formulées contre l'immunité de juridiction au nom des droits fondamentaux de l'être humain, parmi lesquels le droit a un procès équitable, outout simplement le droit d'accéder à un juge, présente un relief particulier"* DOMINICÉ, Christian. **Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées.** Annuaire Français de Droit International, v. 45, n. 1, p. 623-648, 1999. p. 624

relativização a prerrogativa assegurada às organizações internacionais em homenagem ao princípio da não- denegação de justiça (assunto a ser tratado no Capítulo 2 deste trabalho)<sup>29</sup>

Nesse processo de busca de relativização da imunidade a fim de garantir o acesso à justiça alguns argumentos podem ser destacados, aos quais, no entanto, a atual jurisprudência brasileira que consagra imunidade absoluta às organizações internacionais não tem dado a devida atenção. Os trabalhadores brasileiros que prestam seus serviços à organizações internacionais continuam, portanto, relegados a um “limbo jurídico”<sup>30</sup>.

É raro atualmente pronunciamentos dos tribunais brasileiros quanto à imunidade de jurisdição incluam considerações quanto ao direito de acesso à justiça. Como será demonstrado adiante, a referência e argumentação englobando o direito de acesso à justiça foram comuns quando ainda predominava na jurisprudência o entendimento que dava igual tratamento às imunidades tanto de Estados estrangeiros quanto de organizações internacionais.<sup>31</sup> Entretanto tal posicionamento não se mostrava como o mais condizente, em termos técnicos, com os fundamentos e com a natureza do princípio imunitário das organizações internacionais e acabou sendo suplantado.

O que se verifica é que a fundamentação das decisões, de ordinário, passa ao largo de qualquer consideração acerca do direito de acesso à justiça e desconsidera qualquer tentativa de compatibilizar as imunidades e o princípio da não-denegação de justiça, tais como a doutrina da imunidade funcional restrita ou da imunidade condicionada à disponibilização de meios alternativos de resolução de controvérsia.

O tema foi escolhido por sua importância e atualidade no cenário mundial, visto que as organizações internacionais tem desempenhado papel relevante na promoção do desenvolvimento dos países.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD é órgão da ONU que tem atuação intensiva no Brasil,<sup>32</sup> exercendo sua missão institucional de auxiliar

---

<sup>29</sup> “(...) national courts are starting to take note of the human rights implications of according immunity to international organizations. Traditionally, domestic courts dismissed claims brought against international organizations by staff members by simply relying upon the absolute or functional immunity from suit regularly granted to them.(...) More recently, however, national courts have taken care in examining the “human rights impact” of their immunity decisions.”. REINISCH, August. op. cit., 2008.

<sup>30</sup> Ao apresentar seu voto-vista nos RE’s 597368/MT e 578543/MT, a ministra Cármen Lúcia se mostrou preocupada com a criação de um “limbo jurídico” que não garantiria ao cidadão brasileiro contratado por esses organismos direitos sociais fundamentais – entre eles o de acesso à jurisdição.

<sup>31</sup> vide ementas no apêndice.

<sup>32</sup> Segundo informação veiculada pelo SINDNAÇÕES - Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Embaixadas, Consulados, Organismos Internacionais e Empregados que Laboram para Estado Estrangeiro ou para Membros do Corpo Diplomático Estrangeiro no Brasil - seriam cerca de 10.000 trabalhadores brasileiros prestando serviços mediante contrato de Cooperação Técnica Internacional firmados com o Programa das Nações Unidas

países em desenvolvimento no combate à pobreza e à desigualdade, no fortalecimento da governança democrática, no crescimento econômico e no desenvolvimento humano e sustentável.<sup>33</sup> Normalmente, essa organização cumpre suas funções celebrando acordos de assistência técnica com os países interessados, a pedido dos governos e de acordo com a urgência de suas necessidades<sup>34</sup>. Estabelecem-se assim Cooperações Técnicas Internacionais que tem por objetivo a transferência de informação, conhecimento tecnológico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para inserção destes no modelo de desenvolvimento proposto por aqueles.<sup>35</sup>

No Brasil essa cooperação tem se ampliado, provocando, no entanto, diversas distorções, principalmente no tocante a contratação de trabalhadores para os órgãos da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Estado Brasileiro por meio de cooperações técnicas internacionais (tema discutido no item 2.2).

Para este trabalho, foi necessário escolher uma dentre as várias organizações internacionais atuantes no país, porquanto cada organização internacional tenha estabelecido o seu regime de imunidades baseado em instrumento escrito próprio e específico, com variação de amplitude entre elas.

Por se tratar, como já referido, da maior e mais atuante organização internacional no Brasil, contra a qual há grande número de ações ajuizadas<sup>36</sup>, tomar-se-á a situação do PNUD perante o judiciário brasileiro como paradigma para a presente análise. Ademais, a organização em comento figurou como parte em recente julgado do STF em que se decidiu pela não submissão dos organismos internacionais à jurisdição trabalhista (RE 578.543 e RE 597.368, com repercussão geral reconhecida, Rel. Min. Ellen Gracie)<sup>37</sup>.

Por necessidade de restrição temática, dentre a vasta gama de situações jurídicas que podem levar particulares a litigar contra organizações internacionais (contratos comerciais, responsabilidade civil extracontratual) é que se escolheu estudar o impacto das imunidades de jurisdição do PNUD em relação apenas ao direito de ação fundado em

---

para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <http://sindnacoes.org.br/wp-content/uploads/Nota-Circular-n%C2%BA-10-2012-SINDNA%C3%87%C3%95ES-TST.pdf>. Acesso em 10.nov.2013.

<sup>33</sup> Disponível em: <http://www.pnud.org.br/SobrePNUD.aspx>. Acesso em 10.nov.2013.

<sup>34</sup> SOUZA, Joel Arruda. **Cooperação Técnica Internacional e suas Relações de Trabalho no Brasil: O caso PNUD**. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2007, p.30.

<sup>35</sup> SOUZA, Joel Arruda, op. cit., p.18.

<sup>36</sup> Há notícia da existência de centenas de ações interpostas perante a Justiça do Trabalho por antigos profissionais que trabalharam no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Cf. SOUZA, Joel Arruda, op. cit., p.13.

<sup>37</sup> A ser discutido no item 1.2.

pretensão de reconhecimento de direito trabalhista. Trata-se, aliás, dos casos mais recorrentes no judiciário brasileiro.

O trabalho foi dividido em dois capítulos. O primeiro dedicado a explorar as razões que levam à interpretação no sentido da teoria da imunidade absoluta de jurisdição das organizações internacionais na jurisprudência brasileira. O segundo preocupa-se em apontar alguns aspectos extraídos principalmente da prática e da doutrina do direito comparado e que tem levado à ponderação da imunidade absoluta das organizações internacionais em face do direito de acesso à justiça.



## **1 - A PREVALÊNCIA DA IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DO PNUD EM DETRIMENTO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA TRABALHISTA NO BRASIL.**

Tem prevalecido na jurisprudência brasileira o entendimento pela concessão de imunidade absoluta de jurisdição às organizações internacionais. O posicionamento, antes prevalente, no sentido de conceder-se, por analogia do regime de imunidades reconhecido aos Estados Estrangeiros, imunidade relativa às organizações internacionais parece ter dado espaço à tendência de considerar absolutas as imunidades de organizações internacionais. Os tribunais passaram a reputar intransponível a barreira normativa, consistente na previsão das imunidades de organizações internacionais em tratados celebrados pelo Brasil, internalizados à ordem jurídica pátria. Trata-se de momento que exige atenção dos juristas, sobretudo quanto ao impacto dessa conjuntura em relação ao particular aspecto da eficácia do direito de acesso a jurisdição.

Este capítulo visa a analisar as razões da atual prevalência na jurisprudência brasileira da imunidade de jurisdição do PNUD em detrimento do direito de acesso à justiça que assiste a seus ex-funcionários, quais sejam 1) a garantia da imunidade nas normas e 2) o entendimento dos Tribunais Superiores.

### **1.1 – A GARANTIA DA IMUNIDADE NAS NORMAS**

O principal argumento que lastreia o reconhecimento de imunidade absoluta tanto de jurisdição, como também de execução, aos organismos internacionais é a previsão desse privilégio em tratados específicos. Esses instrumentos não foram revogados, nem denunciados com o advento da Constituição de 1988 e tem por escopo garantir a continuidade e independência do trabalho prestado por esses organismos. De tal sorte que somente se poderia deixar de aplicar a normatividade desses tratados em julgamentos *contra legem*. Embora possa haver a renúncia por parte do PNUD à imunidade de jurisdição, como previsto nos acordos, de forma geral, isso não ocorre. Devem esses acordos, segundo esse entendimento, prevalecer sob pena de violação do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988. Destacaremos aqui as normas da Carta das Nações Unidas, da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU e das suas Agências Especializadas, além do Acordo Básico de Assistência Técnica que tratam da imunidade de jurisdição do PNUD.

A imunidade dos Estados estrangeiros tem lastro somente no direito consuetudinário, enquanto no caso dos organismos internacionais, a previsão normativa das imunidades encontra-se nos denominados acordos-sede, ajustes internacionais celebrados com os Estados em que tais entidades passam a atuar, nos quais se definem as regras que irão reger as suas relações<sup>38</sup>

Impende consignar que não é imperativo que se conceda imunidade de jurisdição a todas as organizações internacionais. Esses entes de direito público externo somente não se submeterão ao Judiciário do Estado brasileiro se lhes acudir norma específica nesse sentido. Ou seja, somente tratados constitutivos e acordos de sede solenemente celebrados pelo Brasil podem ser fonte dos privilégios e imunidades que terão determinada organização internacional e seu pessoal no âmbito jurisdicional do Estado receptor.<sup>39</sup> Caso não haja previsão em tratado, não haverá qualquer distinção, para efeito de exercício da jurisdição, entre essas entidades de direito público externo e as demais pessoas jurídicas de direito interno.

Na situação específica da Organização das Nações Unidas, invoca-se, em primeiro lugar, disposição geral extraída da própria Carta das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto 19.841, de 22.10.1945. O art. 105 do referido documento possui o seguinte teor:

- “1. A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos.*
- 2. Os representantes dos Membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções relacionadas com a Organização.*
- 3. A Assembleia Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo ou poderá propor aos Membros das Nações Unidas convenções nesse sentido.”*

Também acerca da prerrogativa da imunidade jurisdicional, remete-se à Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, norma aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 13/02/46. No Brasil, a Convenção foi aprovada

<sup>38</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **Das imunidades de jurisdição e de execução**. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 164-165.

<sup>39</sup> REZEK, F. J. A imunidade das organizações internacionais no Século XXI. In: GARCIA, M., MADRUGA FILHO, A. P. (Coord.). **A imunidade de jurisdição e o Judiciário brasileiro**. Brasília: Centro de Estudos de Direito Internacional, 2002, p. 20.

pelo Decreto Legislativo 4, de 13/02/48, e devidamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em pelo Decreto 27.784/50. Dispõe o art. II, Seção 2, da referida Convenção:

*“Artigo II. Bens, Fundos e Haveres*

*Seção 2 - A Organização das Nações Unidas, os seus bens e patrimônio, onde quer que estejam situados e independentemente do seu detentor, gozam de imunidade de qualquer procedimento judicial, salvo na medida em que a Organização a ela tenha renunciado expressamente num determinado caso.*

*Entende-se, contudo, que a renúncia não pode ser alargada a medidas de execução.*

*Seção 3 - A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres qualquer que seja sua sede ou o seu detentor, estarão isentos de buscas, requisição, confisco, expropriação ou de toda outra forma de coação executiva, administrativa, judiciária ou legislativa”*

Igual diretriz foi seguida com relação às Agências Especializadas das Nações Unidas, cuja Convenção sobre Privilégios e Imunidades foi promulgada pelo Decreto 52.288/63:

*“Bens, Fundos e Ativo*

*4ª SEÇÃO*

*As agências especializadas, seus bens e ativo, onde estiverem localizados e qualquer que seja o seu depositário, gozarão de imunidade de todas as formas de processo legal, exceto na medida em que, em qualquer caso determinado houverem expressamente renunciado à sua imunidade. Fica entendido, porém, que nenhuma renúncia de imunidade se estenderá a qualquer medida de execução.*

*5ª SEÇÃO*

*As instalações das agências especializadas serão invioláveis. Os bens e o ativo das agências especializadas, onde estiverem localizados e qualquer que seja a pessoa que os mantenha ficarão isentos de busca, requisição, confisco, expropriação e qualquer outra forma de interferência seja por ação executiva, administrativa, judicial ou legislativa.”*

Quanto à situação específica do PNUD, esta organização tem sua atuação regulada no Brasil pelo Acordo Básico de Assistência Técnica. Este instrumento embasa a prestação da cooperação técnica pelas Nações Unidas no Brasil em empreendimentos voltados para o desenvolvimento do país. O ABAT foi firmado em 29 de dezembro de 1964 entre o governo brasileiro, a Organização das Nações Unidas e suas Agências Especializadas, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 11, de 1966 e promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966. Prevê em seu art. V, 1, *a e b*, que o Governo celebrante deverá aplicar, com relação à Organização das Nações Unidas e suas Agências Especializadas, seus bens,

fundos e haveres, a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas e a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas:

*“ARTIGO V*

*Facilidades, Privilégios e Imunidades*

*1. O Governo, caso ainda não esteja obrigado a fazê-lo, aplicará aos Organismos, a seus bens, fundo e haveres, bem como a seus funcionários, inclusive peritos de assistência técnica:*

*a) com respeito à Organização das Nações Unidas, a "Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas";*

*b) com respeito às Agências Especializadas, a "Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas"*

Essas as regras que determinam o tratamento jurídico das imunidades do PNUD no Brasil. Passaremos à análise da jurisprudência brasileira, que tem, atualmente, interpretado essas normas como consagradoras de imunidade absoluta de jurisdição.

## **1.2 - A GARANTIA DE IMUNIDADE NA JURISPRUDÊNCIA**

Ao longo da evolução jurisprudencial brasileira a respeito do tema, o entendimento oscilou entre as teorias da imunidade relativa e da imunidade absoluta das organizações internacionais nas decisões tanto do Tribunal Superior do Trabalho, como do Supremo Tribunal Federal, tribunais que mais se depararam com a discussão. Atualmente, no entanto, o entendimento parece estar praticamente pacificado no sentido da concessão de imunidade absoluta, após a virada jurisprudencial ocorrida por volta do ano de 2009. Traçaremos, portanto, a evolução do entendimento no sentido da relatividade da imunidade das organizações internacionais e a transição para o entendimento atual.

Ao tratar o assunto em ações ajuizadas por trabalhadores brasileiros em face de organizações internacionais a inclinação do Tribunal Superior do Trabalho até 2009 era predominantemente a de reconhecer a organizações internacionais o mesmo tratamento conferido aos Estados estrangeiros: o regime imunidade relativa no conhecimento e absoluta na execução.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Precedentes consagrando a imunidade relativa das organizações internacionais: TST-RR-90000-49.2004.5.10.0019, Rel. Min. Ives Gandra Martins Filho, 4ª Turma, DJ de 01/12/06; TST TST-RR-1045/2004-001-10-00.5; Relator: Dora Maria da Costa, Data de Julgamento: 05/08/2009, 8ª Turma; TST-RR-623/2003-003-23-00.7 Rel. Min. João Batista Brito Pereira, Data de Julgamento: 05/08/2009, 5ª Turma; TST-ROAR-56/2003-000-23.00.0, SDI-2, Rel. Min. Gelson de Azevedo, DJ 12/05/2006; TST-RR-316/2004-002-10-00.1, 3ª Turma, Rel. Min. Carlos Alberto Reis de Paula, DJ 20/03/2009; TST-RR-932/2004-017-10-00.1, 13/05/2009, Rel. Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, 3ª Turma, DEJT 05/06/2009; TST-RR-1.797/2004-001-23-00.5, 8ª Turma, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, DJ 14/11/2008; TST-RR-974/2004-016-10-00.6, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, 5ª Turma, DEJT 15/05/2009; TST-RR-707/2003-002-23-00.4, Rel. Min. José

Tal tratamento remonta a célebre precedente do Supremo Tribunal Federal de 1989, conhecido como caso Genny de Oliveira<sup>41</sup>. Em 1976, a Sr<sup>a</sup> Geny de Oliveira propôs reclamação trabalhista contra a Representação Comercial da República Democrática Alemã (RDA), pleiteando a anotação na carteira profissional de seu falecido marido dos dados relativos ao contrato de trabalho entre o *de cujus* e a mencionada representação. A Representação Comercial da RDA invocou a imunidade de jurisdição. Em sede recursal, o feito foi remetido ao Supremo Tribunal Federal. Nessa oportunidade a Suprema Corte sepultou a aplicação da teoria da imunidade absoluta dos Estados Estrangeiros e restringiu concessão do privilégio a hipóteses em que o país estivesse agindo em função de sua soberania.

Constatou o Supremo Tribunal Federal, naquela ocasião, que o antigo costume de direito internacional consistente na concessão de imunidade absoluta de jurisdição a Estados Estrangeiros (*par in parem non habet iudicium*) teria dado lugar a uma concepção relativizada da imunidade.

De fato, a imunidade costumeira vinha, desde o fim da Primeira Guerra Mundial, sendo flexibilizada em vários países diante da percepção de que a concessão de tal privilégio não se poderia dar indistintamente<sup>42</sup>, de forma que a conjuntura àquela época parecia exigir tal postura do Tribunal<sup>43</sup>.

A tendência à flexibilização emanava de normas e jurisprudência de diversos países<sup>44</sup>, citando como exemplos:

(1) a celebração da European Convention of State Immunity, de 16 de maio de 1972, que afastou a imunidade de jurisdição no caso de reclamação trabalhista proposta por súdito ou residente local contra representação diplomática estrangeira, assim como na hipótese de ação indenizatória resultante do descumprimento de contrato comum;

(2) a edição do Foreign Sovereign Immunities Act, de 21 de outubro de 1976 pelos Estados Unidos, que excluiu da imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro as

---

Simpliciano Fontes de F. Fernandes, 2ª Turma, DEJT 08/05/2009; TST-RR-733/2004-006-10-00.0, Rel. Min. Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma, DJ 26/10/2007; TST-ROAR-754.813/2001, Rel. Min. José Simpliciano Fontes de F. Fernandes, SBDI-2, DJ 05/09/2003).

<sup>41</sup> STF, Apelação Cível n 9696-3/SP, Relator Ministro Sydney Sanches, Ac. Tribunal Pleno, DJU de 12/10/1990.

<sup>42</sup> GARCIA, Marcio. Imunidade do Estado: Quem disse que o rei não erra?. In: GARCIA, M., MADRUGA FILHO, A. P. (Coord.). **A imunidade de jurisdição e o Judiciário brasileiro**. Brasília: Centro de Estudos de Direito Internacional, 2002, p. 92.

<sup>43</sup> MOLL, Leandro de Oliveira. **Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2010, p. 68.

<sup>44</sup> Alves, Ivete; Maria, de Oliveira; Burgos, Maria Carolina Moncada. **Um Exemplo Concreto da Dificil Relação entre Soberania e Igualdade: a Imunidade de Jurisdição e Execução dos Estados Estrangeiros em Matéria Trabalhista**. Direito Público, v. 1, n. 37, 2012. p.107-123.

causas relativas à responsabilidade civil;

(3) a prolação do State Immunity Act, de 1978 pelo Reino Unido que afasta a imunidade de jurisdição dos Estados Estrangeiros em face de ações trabalhistas e das indenizatórias resultantes de responsabilidade civil;

(4) jurisprudência do direito comparado.<sup>45</sup>

Essa tendência surgiu talvez porque se consolidava naquela época a noção de que os Estados não mais atuavam fora de seus territórios com exclusiva finalidade diplomática, mas frequentemente se apresentavam como verdadeiros empresários, com o estabelecimento de escritórios comerciais para atuação nos mais diversos mercados.<sup>46</sup> E essa presença do Estado em atividades de natureza privada, atuando como particular nas negociações, estava gerando situação de desigualdade, injustiça e insegurança social. Isso porque sempre que fosse instaurada uma ação judicial derivada de controvérsias surgidas da contratação do Estado estrangeiro com cidadãos ou empresas nacionais de outros países, essas pessoas, lesadas em seus direitos, teriam a prestação jurisdicional reparatória negada em razão da arguição de imunidade.

Diante da possibilidade de abusos e manifesta denegação de justiça que tais atividades, quando acobertadas de imunidade absoluta, poderiam ensejar desenvolveu-se, no direito comparado, a doutrina de distinção entre atos de império e atos de gestão.<sup>47</sup>

Os atos de império seriam aqueles praticados pelo Estado investido em seu poder de império, soberano, em relação aos quais ainda prevaleceria a imunidade absoluta e diante dos quais o judiciário local não poderia prover qualquer pronunciamento. Já os atos de gestão seriam aqueles praticados pelo Estado em condições similares a de mero particular, no exercício de suas atividades negociais, em que o ente haveria se despedido de sua soberania e

---

<sup>45</sup> Dralle v. República da Tchecoslováquia (Áustria, 1950); Socobel v. Estado Grego (Bélgica, 1951); Federação Popular da República da Iugoslávia v. Kafr El-Zayat Cotton Co. (Egito, 1951); Midland Investment Co. Ltd. v. Bank of Communications (Hong Kong, 1958); Papaevangelou v. Governo dos Estados Unidos (Grécia, 1960); reivindicação contra o Império do Irã (Alemanha 1963); Estados Unidos v. Sociedade ISRA (Itália, 1963); Victory Transport, Inc. v. Comisaria General de Abastecimientos y Transportes (Estados Unidos, 1964); Gammon-Layton v. Secretário de Estado dos Estados Unidos (Paquistão, 1965); Zarko v. Departamento de Comércio dos Estados Unidos, (Iugoslávia, 1966); Administração dos Caminhos de Ferro Iranianos v. Societe Levant Express Transport (França, 1969); Penthouse Studios, Inc. v. República da Venezuela (Canadá, 1970); Carried Lumber Co. v. Estados Unidos da América (Filipinas, 1974); Phillippine Admiral v. Wallem Shipping (Reino Unido, 1976). Exemplos extraídos do acórdão da Suprema Corte dos Estados Unidos que decidiu em 24/05/1976 o caso Alfred Dunhill of London, Inc. v. República de Cuba. ALVES, Laerte Meyer de Castro. **Imunidades de jurisdição dos Estados estrangeiros em matéria trabalhista no Brasil**. Disponível: [http://www.ramaral.com/artigos\\_views.php?uid\\_art=17](http://www.ramaral.com/artigos_views.php?uid_art=17). Acesso em 25.nov.2013.

<sup>46</sup>STF. Apelação Cível 9696-3 SP. Voto do Ministro Francisco Rezek.

<sup>47</sup>BROWNLIE, Ian. op. cit., p. 348.

em relação aos quais caberia apreciação dos tribunais brasileiros.<sup>48</sup>

Nesse contexto, tudo indicava que o costume internacional teria perdido eficácia ante a evidente quebra na crença de obrigatoriedade, na uniformidade e na generalidade da prática da concessão de imunidades, requisitos de validade jurídica de qualquer regra consuetudinária<sup>49</sup>.

Como já referido, a conclusão do STF pela relativização das imunidades dos Estados estrangeiros foi largamente aplicada por analogia pelos demais tribunais nacionais para, durante vários anos, garantir o processamento, perante o judiciário brasileiro de demandas movidas contra organizações internacionais, sobretudo daquelas em que o direito de fundo era de natureza trabalhista.

Nessas decisões, entendia-se que, se o Estado estrangeiro não estaria imune, com muito mais razão um organismo internacional, que sequer é dotado de soberania<sup>50</sup>. Argumentava-se que, igualmente ao que se decidia em relação aos Estados estrangeiros, seria apropriada a relativização da imunidade de jurisdição em relação a atos de gestão praticados por organizações internacionais<sup>51</sup> e que a contratação de funcionários seria ato negocial não acobertado pela imunidade de jurisdição.<sup>52</sup>

Contudo, em 2009, o tema foi posto à apreciação do Supremo Tribunal Federal em ação rescisória em reclamação trabalhista envolvendo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>53</sup>. No caso em comento, reclamação trabalhista ajuizada perante a 1ª Vara do Trabalho de Cuiabá-MT por ex-funcionário que laborara na função de monitor técnico de licitações em projeto desenvolvido no Estado do Mato Grosso - PRODEAGRO, foi julgada procedente. Aquele juízo houve por bem afastar a imunidade de

<sup>48</sup> Georgenor de Sousa Franco Filho enfrenta a referida distinção dos atos dos Estados, de forma introdutória, com a seguinte definição: “Dois são esses atos: *jure imperii* e *jure gestionis*. Praticam-os os entes internacionais públicos em situações distintas. O Estado, principal deles, os realiza, respectivamente, com seu poder de império, soberanamente, insusceptível, *prima facie*, de apreciação por Judiciário alheio, isto é, por órgão investido de jurisdição de outro Estado; ou assemelhando-se a um ente privado, igualando-se, nessa prática, à atividade negocial do particular, passível, então, de exame pela Justiça de outro país.” FRANCO FILHO, Filho, Georgenor de Sousa. Da distinção entre atos de império e de gestão e seus reflexos sobre os contratos de trabalho celebrados com entes de direito internacional público. In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho, Belém, 25 (47); JUL. /DEZ. /1991, p. 51.

<sup>49</sup> REZEK, J. Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, p. 122-126

<sup>50</sup> TST-ROAR-754.813/2001, Rel Min. José Simpliciano Fontes de F. Fernandes, SBDI-2, DJ 05/09/2003.

<sup>51</sup> TST-RR-974/2004-016-10-00.6, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, 5ª Turma, DEJT 15/05/2009; TST-RR-623/2003-003-23-00.7 Rel. Min. João Batista Brito Pereira, Data de Julgamento: 05/08/2009; 5ª Turma, TST-RR-733/2004-006-10-00.0, Rel. Min. Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma, DJ 26/10/2007; TST TST-RR-1045/2004-001-10-00.5, Relator: Dora Maria da Costa, Data de Julgamento: 05/08/2009, 8ª Turma.

<sup>52</sup> TST-RR-733/2004-006-10-00.0, Rel. Min. Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma, DJ 26/10/2007.

<sup>53</sup> Informativo STF n. 545, Brasília, 4 a 8 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo545.htm>. Acesso em 26.out.2013.

jurisdição invocada pelo PNUD e condenou-o ao pagamento de diversas verbas trabalhistas. A sentença, entretanto, reconheceu a imunidade de execução da reclamada e a necessidade da renúncia expressa para o seu afastamento. Interposto recurso ordinário pelo reclamante, o Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região confirmou a inexistência de imunidade de jurisdição em causas trabalhistas e ainda reputou insubsistente também a imunidade à execução do julgado. Após o trânsito em julgado dessa decisão e o início da fase executória, a PNUD ajuizou ação rescisória perante aquela Corte regional, com fundamento no art. 485, V, do CPC, sustentando violação literal ao disposto na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto 27.784/50. O pedido rescisório fora julgado improcedente, o que ensejou a interposição de recurso ordinário, ao qual também se negou provimento ao fundamento de que a Justiça do Trabalho, nos termos do que previsto no art. 114 da CF, seria competente para processar e julgar demandas envolvendo organismos internacionais, decorrentes de qualquer relação de trabalho. Sobrevieram, então, os recursos extraordinários aviados pela ONU/PNUD, fundamentados na ofensa aos artigos 5º, II, XXXV, LII e § 2º, e 114, caput, da CF, e na declaração de inconstitucionalidade da citada Convenção.

O voto da relatora Min. Ellen Gracie nesses Recursos Ordinários, autuados sob os números RE 597368/MT e RE 578543/MT, propôs a rescisão da decisão que rejeitara a preliminar de imunidade de jurisdição, tendo em vista sobretudo o desrespeito ao “*teor de tratados internacionais celebrados pelo Brasil que asseguram a imunidade de jurisdição e de execução*” da entidade internacional. Nesta ocasião o Supremo Tribunal Federal concluiu pela necessidade de adotar um *distinguishing* entre o tratamento jurídico dado às imunidades conferidas aos Estados Estrangeiros e aquelas conferidas às Organizações Internacionais e firmar entendimento no sentido de que os organismos internacionais são cobertos por imunidade de jurisdição absoluta quando esta prerrogativa estiver prevista em acordos e tratados internacionais.

À luz desse novo entendimento, considerou-se equivocada a antiga interpretação do TST relativa à jurisprudência do STF (era frequente, nos julgados daquela corte que consagraram a imunidade relativa das organizações internacionais, a referência expressa à AC 9.696) e do art. 114 da Constituição. Isso porque o STF teria reconhecido imunidade relativa aos Estados estrangeiros, e não aos organismos internacionais, que daqueles diferem juridicamente de forma substancial.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup>STF. RE 597368/MT e RE 578543/MT. Voto da Ministra Ellen Gracie: “É preciso que se diga, categoricamente, que em nenhuma passagem de qualquer dos relevantes precedentes anteriormente citados foi abordada a questão da imunidade jurisdicional das organizações internacionais. Não foram poucos os



Além das diferenças inerentes à própria natureza jurídica dos entes, é de se notar a substancial diferença que existe entre os fundamentos e circunstâncias das imunidades que se concedem aos Estados estrangeiros e às organizações internacionais.<sup>55</sup> Na linha desta argumentação, não se trata, na definição da existência de imunidade absoluta de organizações internacionais, de diferenciar-se a prática de atos de império ou de gestão ou da possibilidade de afastamento de norma consuetudinária internacional. O cerne da controvérsia em relação à imunidade de organizações internacionais é a averiguação da existência de tratados regularmente celebrados por meio dos quais o Brasil tenha se comprometido, no plano internacional, a garantir o privilégio à organização de que se tornou participante.

Argumentou-se que a observância dessas normas se mostra imperativa porquanto elas tem por escopo viabilizar o cumprimento da missão institucional das organizações, bem como a continuidade de projetos cooperação internacional. Esse aspecto se mostra ainda mais sensível no caso particular da relação entre o PNUD e o Brasil, em razão da importância dos serviços relativos a desenvolvimento prestados pela organização<sup>56</sup>.

Isso porque, com a quebra da promessa internacional feita pelo Estado-parte, nos tratados em que voluntariamente tomou parte, no sentido de garantir imunidade às organizações internacionais, estes entes se tornariam reticentes em estabelecer escritórios e implementar projetos.<sup>57</sup>

---

*pronunciamentos judiciais que encontrei, de todas as instâncias judiciárias, que, invocando o precedente firmado na Apelação Cível 9.696, declararam, equivocadamente, ter esta Suprema Corte enfrentado a questão da imunidade dando aos Estados estrangeiros e aos organismos internacionais idêntica solução. Na verdade, a construção jurisprudencial que resultou na relativização da imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros mostra-se de todo inaplicável às organizações internacionais, que são pessoas de direito público internacional dotadas de características completamente distintas dos Estados que as formam.”.*

<sup>55</sup> “The principal argument advanced to justify the differences in nature between the two is that international organizations have no territory. Their independence can, therefore, only be guaranteed by a strict approach to their immunity, in particular with respect to the courts of the State in which their headquarters are located. It has been observed that the organization must benefit ‘in any event from some degree of protection at the place of its seat, which can be guaranteed by immunity formulated in relatively broad, if not absolute, terms’.” GAILLARD, Emmanuel; PINGEL-LENUZZA, Isabelle. **International Organizations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass**. International and Comparative Law Quarterly, Oxford, v. 51, n. 1, 2002, p. 4.)

<sup>56</sup> BATISTA, LUIS OLAVO. Imunidade de Jurisdição na Execução dos Projetos de Cooperação entre o PNUD e o Governo Brasileiro. In: BASSO, M., CARVALHO, P. L. (Org.). **Lições de Direito Internacional – Estudos e Pareceres de Luiz Olavo Baptista**. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 309.

<sup>57</sup> “Looking at the question of immunity through the lens of Substantive Due Process Analysis, the first question to ask is whether the interest member governments have in granting international organizations and their officials immunities is “compelling”. Those who truly appreciate the mission of international organizations would answer that question “yes”. The reason is that for most member States, these organizations offer “compelling” services relating to development, finance, security, and/or the conduct of foreign policy. But without immunity, international organizations would be reticent to establish offices, implement projects, and conduct other operations in their member States. Immunity is a sine qua non for their doing business in those states.” BERENSON, William M. Immunity for international organizations? Squaring the Concept of Immunity with The Fundamental Right to a Fair Trial: The Case of the OAS. World Bank Legal Review, Washington, vol. 3, 2011, p.133.

O reconhecimento de imunidade funcional a organizações internacionais, que não tem território e estão necessariamente estabelecidas no território de um Estado, como já referido, se justifica sobretudo na necessidade de protegê-las de indevidas interferências dos Estados membros em suas atividades. Há que se reconhecer que, submetidas todas as suas atividades a jurisdição doméstica dos países membros, de uma forma geral, nenhuma organização poderia cumprir sua missão.<sup>58</sup>

Acudiu, ainda, para a conclusão pelo reconhecimento de imunidade absoluta às organizações internacionais, argumento no sentido de que, por força do que dispõe o art. 5º, § 2º, da CFRB/88 não se poderia afastar tal privilégio quando previsto expressamente em tratados. O não reconhecimento importaria em quebra de pacto internacional, cuja inviolabilidade encontra-se constitucionalmente assegurada.

Diante do precedente do STF, em que esses argumentos foram vertidos, o Tribunal Superior do Trabalho findou por seguir a mesma diretriz, em suas turmas e na SbDI-1. A orientação foi firmada no processo TST-E-ED-RR-900/2004-019-10-00, oportunidade em que os Ministros, por maioria, houveram por bem alinhar-se à dupla imunidade das organizações internacionais.<sup>59</sup>

O acórdão dessa decisão é paradigmático e bem demonstra a negligência do Tribunal em relação ao direito de acesso à justiça. De fato, naquela oportunidade, considerou-se a jurisprudência uniformizada no sentido da imunidade de jurisdição absoluta do PNUD sem que uma linha sequer fosse vertida para tratar do impacto da decisão em relação ao direito de acesso à justiça.

Tratava-se de reclamação trabalhista ajuizada por ex-funcionária do PNUD pleiteando o reconhecimento de relação de emprego e condenação da organização ao pagamento de diversas verbas trabalhistas. Na primeira instância, o processo foi extinto sem julgamento de mérito em razão do reconhecimento de imunidade absoluta de jurisdição à Reclamada. Interposto recurso ordinário contra a sentença, este restou rejeitado. Consignou o acórdão regional que a reclamada, na qualidade de organismo internacional, no caso a Organização das Nações Unidas, mediante seu Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), não se equipara aos Estados estrangeiros. Goza, portanto, de imunidade absoluta de jurisdição, por força das normas que integram o ordenamento jurídico pátrio, consubstanciadas pela Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas,

---

<sup>58</sup> GAILLARD, Emmanuel; PINGEL-LENUZZA, Isabelle. International Organisations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 51, n. 1, 2002. p. 4.

<sup>59</sup> TST- E-ED-RR-900/2004-019-10-00, Redator Designado Min. Caputo Bastos, SbDI-1, DEJT de 04/12/09.

firmada pelo Brasil, e cuja observância foi determinada pelo Decreto nº 27.784/50, bem como pelo Decreto nº 52.288/63.

Contra o acórdão do 10º Regional a reclamante interpõe recurso de revista, insurgindo-se quanto à imunidade de jurisdição absoluta reconhecida à reclamada ao fundamento de que os Estados estrangeiros e os organismos internacionais são entes de direito público externo e são tratados pela Constituição Federal e pela jurisprudência sem nenhuma distinção, devendo ser afastada a imunidade de jurisdição absoluta.

A 4ª Turma do TST conheceu e deu provimento ao recurso de revista da Reclamante no tocante à imunidade de jurisdição, para afastar a imunidade de jurisdição reconhecida à Reclamada e determinou o retorno dos autos à Vara de origem, a fim de que prosseguisse o julgamento do feito.

Opostos embargos de declaração pelo PNUD, a eles foi dado provimento para acolher a preliminar de imunidade absoluta do organismo internacional. Na fundamentação desta decisão, a Seção fez algumas considerações em relação à relativização da imunidade dos Estados Estrangeiros, mencionado o Caso Genny, do STF. Consignou que a relativização somente fora possível porquanto não haveria norma escrita de direito internacional que consagrasse imunidade a Estados estrangeiros. Procedeu, então, à diferenciação entre o tratamento das imunidades concedidas a Estados Estrangeiros e aquelas concedidas a organizações internacionais, concluindo que, com relação a estes últimos, a relativização da imunidade não seria possível porque

*“Os organismos internacionais, ao contrário dos Estados, são associações disciplinadas, em suas relações, por normas escritas, consubstanciadas nos denominados tratados e/ou acordos de sede. Dessa forma, não podem ter a sua imunidade de jurisdição afastada com base no princípio de origem costumeira, outrora aplicável aos Estados estrangeiros”.*<sup>60</sup>

Reputou inviável, pois, o afastamento da imunidade, que estaria expressamente prevista na Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, na Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, bem como no Acordo Básico de Assistência Técnica com as Nações Unidas e suas Agências Especializadas, todas normas devidamente incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio. Considerou inviável também a relativização da imunidade dos organismos internacionais com base no critério adotado em relação aos Estados estrangeiros, pautado na distinção entre atos de império e de gestão porque não haveria que se falar na prática de atos de império por

---

<sup>60</sup> TST- E-ED-RR-900/2004-019-10-00, Redator Designado Min. Caputo Bastos, SbDI-1, DEJT de 04/12/09.

organizações internacionais, que não são dotadas de soberania. Decidiu-se, ao final que, a Quarta Turma do TST, ao afastar a imunidade de jurisdição absoluta reconhecida em relação ao PNUD, haveria afrontado o artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, que expressamente assegura a inviolabilidade dos tratados internacionais nos quais a República Federativa do Brasil figure como signatária.

Ora, deu-se resolução à causa como se os impactos dessa decisão em relação ao direito de acesso à justiça de centenas de trabalhadores que como a Reclamante prestaram seus serviços ao PNUD fossem insignificantes. Nas turmas daquela Corte, passou-se a observar o mesmo entendimento<sup>61</sup>

O entendimento pela imunidade absoluta findou por se cristalizar na Orientação Jurisprudencial n. 416 da SDI -1 (Seção de Dissídios Individuais – Subseção 1) do TST, de seguinte teor:

*“As organizações ou organismos internacionais gozam de imunidade absoluta de jurisdição quando amparados por norma internacional incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, não se lhes aplicando a regra do Direito Consuetudinário relativa à natureza dos atos praticados. Excepcionalmente, prevalecerá a jurisdição brasileira na hipótese de renúncia expressa à cláusula de imunidade jurisdicional.”*

Mais recentemente, após pedido de vista da Min. Carmem Lúcia, o julgamento daqueles Recursos Extraordinários RE 597368/MT e RE 578543/MT, foi concluído com voto da maioria dos membros do STF pelo reconhecimento da imunidade da ONU/PNUD em face de ações trabalhistas movidas por ex-funcionários brasileiros<sup>62</sup> (acórdão não publicado até a data de 22.nov.2013).

Houve, no entanto, divergência dos Ministros Carmen Lúcia e Marco Aurélio, que demonstraram preocupação em relação à eficácia do direito de acesso à justiça. Embora tenha reconhecido a vigência de imunidade de jurisdição absoluta para o PNUD em razão da existência de normas escritas incorporadas ao ordenamento brasileiro - acompanhando, nesse tocante, o entendimento da Min. Relatora Ellen Gracie - a Min. Carmen

<sup>61</sup> TST-RR-82241-29.2007.5.10.0019, Rel. Min. Horácio Raymundo de Senna Pires, 3ª Turma, DEJT de 18/03/11; TST-RR-63440-83.2007.5.10.0013, Rel. Min. José Roberto Freire Pimenta, 2ª Turma, DEJT de 18/03/11; TST - RR: 321004020085040018 32100-40.2008.5.04.0018, Relator: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 01/06/2011, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 10/06/2011; TST - RR: 2611520105100000 261-15.2010.5.10.0000, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Data de Julgamento: 15/12/2010, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 17/12/2010; TST-RR-98240-35.2005.5.10.0005, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, 5ª Turma, DEJT de 18/03/11; TST - RR: 248 248/2004-003-23-00.6, Relator: João Batista Brito Pereira, Data de Julgamento: 11/11/2009, 5ª Turma, Data de Publicação: 11/12/2009.

<sup>62</sup> Informativo n. 706, Brasília, 13 a 17 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo706.htm>. Acesso em 26 out. 2013.

Lúcia registrou que esse quadro faz nascer uma preocupação com a criação de um “limbo jurídico”. Isso porque não estariam garantidos ao brasileiro contratado por esses organismos direitos sociais fundamentais reconhecidos pela Constituição – os dos trabalhadores, que devem ser preservados, seja quem for o empregador – ademais de se dever fazer valer a todos, em território nacional, o direito fundamental de acesso à jurisdição.<sup>63</sup>

No entender da Ministra, a prevalecer a imunidade de jurisdição absoluta do PNUD, direitos fundamentais conquistados não seriam efetivos. O Min. Marco Aurélio acompanhou a divergência.

Os demais Ministros, ao seguirem o voto da Relatora, consignaram, ainda, o fato de que o vínculo jurídico entre esses trabalhadores e organismos internacionais seria diferente do das relações trabalhistas no Brasil. Isso porque entendeu-se que, ao celebrar contrato de trabalho com organismos internacionais, o trabalhador sairia da esfera de jurisdição nacional para se submeter ao sistema de solução de controvérsias adotado por esses organismos.

O que se verifica de toda essa evolução do entendimento acerca das imunidades de jurisdição é que, de uma forma geral, quando se conclui pelo afastamento completo da possibilidade de submeter à jurisdição brasileira controvérsias envolvendo organizações internacionais a argumentação é deficiente. Os fundamentos das decisões costumam abranger tão somente o texto de acordos e tratados que consagrariam a prerrogativa aos entes interestatais. Conclui-se, daí, pela impossibilidade de violá-los ou de estabelecer temperamentos àquelas previsões.

A simples leitura dos acórdãos nesse sentido evidencia a falta de fundamentação com relação ao direito de acesso à justiça. De uma forma geral, o tema é exaurido em algumas linhas, onde se conclui que a limitação ali operada em relação ao direito de acesso à justiça é legítima, pois deriva de norma internacional (vide ementas anexas).

A adoção do *distinguishing* é de fato posicionamento mais condizente, em termos técnicos, com os fundamentos e com a natureza do princípio imunitário das organizações internacionais- que não podem ser confundido com o dos Estados. Mas também é certo que as conseqüências a que leva, pelo acatamento de ampla imunidade de jurisdição prevista no diploma normativo correspondente – podem se mostrar incompatíveis com as

---

<sup>63</sup> Áudio da sessão de conclusão do julgamento dos RE's 597368/MT e 578543/MT. Disponível em: <http://www.radiojustica.jus.br/radiojustica/exibirHome!downloadArquivo.action?downloadConteudo=238928>. Acesso em 26 out. 2013.

exigências do direito internacional dos direitos humanos, bem como com a ordem constitucional vigente no Brasil.<sup>64</sup>

Os Magistrados que assim decidem sobre a preponderância da imunidade do PNUD raramente cotejam o teor dessas normas com previsões provenientes tanto de tratados internalizados, como disposições do direito interno que consagram o direito fundamental de acesso à justiça e princípios como o da inafastabilidade da jurisdição e do devido processo legal. Abstém-se, ainda, de buscar quaisquer fundamentos que permitam equalizar a patente antinomia entre imunidade e o princípio da não-denegação de justiça<sup>65</sup>

Certamente há medidas de que um Estado membro e uma organização internacional podem se utilizar para, sem esvaziar o conteúdo dos acordos assinados pelo Brasil e sem inviabilizar a atuação de organismos internacionais no país, minimizar o impacto adverso das imunidades sobre o direito de acesso à justiça, já que os dois direitos não necessariamente são mutuamente excludentes. A possibilidade desse equilíbrio será assunto do próximo capítulo.

---

<sup>64</sup> MOLL, Leandro de Oliveira. **Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais**. Brasília : FUNAG, 2010. 2ª edição. Pg. 174

<sup>65</sup> Cf. SILVEIRA, Rubens Curado. **A imunidade de jurisdição dos organismos internacionais: uma análise teórica e jurisprudencial sob o prisma dos Direitos Humanos**. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2005, pgs. 202-213.

## 2 – A POSSIBILIDADE DE EQUILÍBRIO ENTRE A IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO E O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

Embora atenda à literalidade do que dispõem as normas que regulam a atuação do PNUD no Brasil e esteja fundada na necessidade, que é legítima<sup>66</sup>, de garantir a continuidade da cooperações internacionais, a tendência que agora parece predominar, no sentido de reconhecer imunidade de jurisdição absoluta à organização internacional, negligencia uma série de aspectos concernentes ao direito de acesso à justiça. Para trazer o tema a cotejo é importante primeiramente destacar a natureza, a relevância no plano internacional e as normas internacionais a respeito do direito de acesso à justiça.

Além de servir como garantia da efetividade para a realização de outros direitos, com a assunção pelo Estado do encargo de afastar lesões ou ameaças de lesões sofridas pelos cidadãos, o direito de acesso à justiça é ele próprio um direito humano, alçado, pelas normas de direito internacional, à categoria dos direitos civis fundamentais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, consagrou o direito em seus artigos 8º e 10º:

*“Artigo 8º: Todo homem tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes, remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhes sejam reconhecidos pela Constituição ou pela lei.*

*Artigo 10º: Todo homem tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou de fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.”*

Também o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966<sup>67</sup>, aprovado pelo Congresso brasileiro pelo Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica –

<sup>66</sup> “Le statut particulier des organisations internationales est, dans son principe, pleinement justifié. Elles doivent pouvoir s'acquitter de leur mission en toute indépendance, et leur libre fonctionnement doit être préservé. Des interventions fréquentes des juridictions étatiques, des années de procès, ne répondent pas à cette exigence.” DOMINICÉ, Christian. **Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées.** Annuaire Français de Droit International, v. 45, n. 1, p. 623-648, 1999. p. 645

<sup>67</sup> Artigo 2º - 3. Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a: a) Garantir que todas as pessoas cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto forem violados disponham de recurso eficaz, mesmo no caso de a violação ter sido cometida por pessoas agindo no exercício das suas funções oficiais; b) Garantir que a competente autoridade judiciária, adminis-trativa ou legislativa, ou qualquer outra autoridade competente, segundo a legislação do Estado, estatua sobre os direitos da pessoa que forma o recurso, e desenvolver as possibilidades de recurso jurisdiccional; c) Garantir que as competentes autoridades façam cumprir os resultados de qualquer recurso que for reconhecido como justificado.

de 1969<sup>68</sup>, promulgada pelo Decreto n. 678, de 6 de Novembro de 1992 e a Convenção Europeia de Direitos Humanos<sup>69</sup> contém disposições no sentido de obrigar os Estados-parte a efetivar a proteção a direitos fundamentais por meio de garantias judiciais.

A Carta Internacional dos Direitos Humanos (composta pela Declaração Universal de 1948 juntamente com o Pacto de Direitos Humanos de 1966) constitui mera declaração - que ao contrário do que acontece com as convenções, não é uma norma formalmente cogente. Apesar disso, suas disposições adquiriram tal autoridade que passou a ser consenso internacional a noção de que a proteção dos direitos humanos seria matéria de ordem pública internacional, de modo que todo Estado está jungido a afastar violações àqueles direitos.<sup>70</sup>

Nesse toar, tem-se que a já descrita evolução sofrida pelo direito internacional dos direitos humanos no último século, sobretudo no que se refere ao princípio da não-denegação de justiça, tem imposto modificações no regime das imunidades internacionais, com destaque para o já supracitado descrito processo de relativização da imunidade conferida pelos países a estados estrangeiros.

Como se há de demonstrar, doutrina e jurisprudência internacionais tem envidado esforços no sentido de abrir caminho para um tratamento das imunidades mais consentâneo com a efetividade do direito de acesso à justiça, com a revisão do sentido das normas escritas que consagram imunidade de jurisdição a organizações internacionais. De forma que já é possível identificar uma tendência de limitar a prerrogativa assegurada às organizações internacionais em homenagem ao princípio da não- denegação de justiça.<sup>71</sup> Nesse processo de busca de relativização da imunidade garantir o acesso à justiça alguns

---

<sup>68</sup> Artigo 8º - *Garantias judiciais* 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de carácter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Artigo 25 - *Proteção judicial*

1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

<sup>69</sup> Artigo 6º- *Direito a um processo equitativo* 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.

<sup>70</sup> SILVEIRA, Rubens Curado, op.cit., p. 20

<sup>71</sup> “(...) national courts are starting to take note of the human rights implications of according immunity to international organizations. Traditionally, domestic courts dismissed claims brought against international organizations by staff members by simply relying upon the absolute or functional immunity from suit regularly granted to them.(...) More recently, however, national courts have taken care in examining the “human rights impact” of their immunity decisions.”. REINISCH, August. op. cit., 2008.



argumentos podem ser destacados, aos quais, no entanto, a atual jurisprudência brasileira que consagra imunidade absoluta às organizações internacionais não tem dado a devida atenção.

Neste capítulo trataremos de alguns deles. Primeiramente trataremos da necessidade de ponderação das normas que preveem imunidade de jurisdição das organizações internacionais em face de normas de igual *status* que impõem a observância do princípio da não denegação de justiça. Em seguida analisaremos a doutrina da imunidade funcional restrita. O capítulo será concluído com a análise da tendência de condicionar a concessão de imunidades às organizações internacionais à disponibilização de meios alternativos de solução de controvérsias surgidas com pessoas privadas em razão de sua atuação.

## **2.1 - A NECESSIDADE DE PONDERAÇÃO DA IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DIANTE DE NORMAS INTERNACIONAIS QUE IMPÕEM A OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO DENEGAÇÃO DE JUSTIÇA.**

Está disponível aos Tribunais um acervo de normas internacionais que impõem a observância do direito de acesso à justiça e que requerem ponderação em face da imunidade das organizações internacionais. A negligência das decisões em relação a esse aspecto retira-lhes legitimidade. Ora, o reconhecimento de vasta gama de direitos humanos, bem como a ascensão do indivíduo como sujeito de direitos e deveres na sociedade internacional, se tornou um dos pilares de maior importância do direito internacional. Nesse contexto, diversas garantias são asseguradas por instrumentos internos, as Constituições, fruto dos Estados Democráticos de Direito, mas são alvos também de previsão no direito externo, a saber, nos tratados internacionais de direitos humanos. Trataremos nesta seção da necessidade da presença, nas decisões sobre imunidade de jurisdição, de argumentação no sentido de ponderação frente ao direito de acesso à justiça. Analisaremos os critérios sugeridos pela doutrina para que se conclua ou não pela razoabilidade da concessão de imunidade de jurisdição às organizações internacionais diante do caso concreto.

Como já referido, o princípio da inafastabilidade da jurisdição é contemplado não somente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 8º e 10), mas também no Pacto de São José da Costa Rica (artigos 8º e 25), e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (artigos 2º e 14).

Em face do advento dessas normas na ordem internacional, certo é que todas as instituições jurídicas internacionais passaram a merecer uma reinterpretação à luz daquele

espírito principiológico. O direito das imunidades jurisdicionais das organizações internacionais não poderia escapar desse processo de resignificação.<sup>72</sup>

Surge daí necessidade de proceder uma análise de ponderação entre as normas que impõem a observância do princípio da não denegação de justiça e as que concedem imunidades a organizações internacionais. Nesse toar, é preciso que, obstado o acesso do cidadão à justiça estatal em razão do reconhecimento de imunidade jurisdicional, verifique-se se a escolha pela limitação à jurisdição foi orientada por critérios de razoabilidade ou proporcionalidade.

Para tanto, deve-se ter em mente os objetivos da concessão de imunidades: garantia de exercício independente das funções oficiais da organização no território do foro. Só se pode reputar proporcional uma decisão que tenha considerado os efeitos negativos colaterais advindos do emprego do meio e estes não superarem os efeitos positivos esperados pela decisão. O responsável pela decisão deve perquirir profundamente a teleologia do princípio imunitário com o fito de saber se continua justificável em face do vigente paradigma de justiça, à luz da evolução do direito dos direitos humanos, ou se merece revisão. Verificando-se a inadequação do regime tradicionalmente instituído da imunidade absoluta, ocorre desproporcionalidade entre fins e meios e reputa-se desarrazoada a denegação de justiça decorrente.<sup>73</sup>

Da pesquisa realizada na jurisprudência brasileira, verificou-se que as decisões, em geral, a despeito do patente conflito entre a imunidade de jurisdição e o direito de acesso à jurisdição, passa ao largo de qualquer tentativa de ponderação. Leandro de Oliveira Moll<sup>74</sup> traz exemplos de casos em que Corte Europeia de Direitos Humanos se pronunciou (ainda que de forma precária) a respeito da legitimidade e da proporcionalidade de limitação à jurisdição nacional em razão de imunidades jurisdicionais. Trata-se de três decisões paradigmáticas e controvertidas no campo de imunidade de jurisdição do Estado<sup>75</sup>: os casos *Fogarty*, *McElhinney* e caso *Al-Adsani*<sup>76</sup> em que a Corte entendeu que a imunidade de jurisdição reconhecida pelos Estados-parte era legítima, posto que calcada na já referida regra de que *par in parem non habet imperium*. Asseverou que a presunção de que uma

<sup>72</sup> MOLL, Leandro de Oliveira, op. cit., p.68

<sup>73</sup> MOLL, Leandro de Oliveira, op. cit., p.141

<sup>74</sup> MOLL, Leandro de Oliveira, op. cit. 91

<sup>75</sup> Utiliza-se exemplos da jurisprudência com relação a Estados Estrangeiros porquanto não se tenha notícia da tentativa de ponderação em relação aos organismos internacionais. O argumento da ponderação é forte na doutrina, mas ainda não teve repercussões práticas.

<sup>76</sup> *Al-Adsani v. The United Kingdom*, 35763/97, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 November 2001, Disponível em : <http://www.refworld.org/docid/3fe6c7b54.html>. Acesso em 25.nov.13.

limitação legítima (prevista em norma) é também proporcional. Consignou o autor que a Corte demonstrou extrema insegurança no que tange aos contornos do princípio da imunidade do Estado na ordem jurídica internacional contemporânea. Concluiu que, ao deixar de ir a fundo na investigação dos fundamentos e objetivos da imunidade estatal e de considerá-los à luz das transformações mais recentes do direito internacional, a Corte não tinha mesmo como proceder a uma de ponderação de interesses da forma que um exame do requisito de proporcionalidade exigiria. Nessas condições, só restou à Corte o recurso à presunção simplista de que “é proporcional porque é legítimo”.

Esse raciocínio pode servir de arrimo tanto para decisões políticas no sentido da edição de normas mais adequadas quanto às imunidades de organizações internacionais, quanto para decisões jurídicas, de afastamento da imunidade diante do caso concreto, da imunidade de organizações internacionais.

Tanto mais porquanto violações de direitos humanos fundamentais implicam a necessidade de que todos os membros da comunidade internacional se empenhem na sua reparação (obrigações *erga omnes* de proteção de direitos humanos).

## **2.2 - DOUTRINA DA IMUNIDADE FUNCIONAL RESTRITA E A ADAPTAÇÃO DA IMUNIDADE ESTATAL À NECESSIDADE FUNCIONAL**

A doutrina da imunidade funcional restrita preleciona que a imunidade de jurisdição deve ser concedida para afastar da interferência de tribunais nacionais somente os atos relativos às práticas oficiais dos organismos internacionais, entendidas estas como as estritamente necessárias à realização de seus propósitos. Para tratar do tema ressaltaremos o caráter funcional da imunidade concedida à organizações internacionais e procuraremos demonstrar a possibilidade de relativizar a imunidade com base nesse critério.

Como já se reconheceu, a mera transplantação do raciocínio que levou à relativização da imunidade dos Estados estrangeiros, com base na diferenciação entre atos de império e atos de gestão, não justifica a relativização da imunidade das organizações internacionais, em face da discrepância entre os escopos de uma e de outra. Entretanto, a ideia de buscar um critério de distinção entre atos acobertados pela imunidade e outros passíveis de apreciação judicial, como resposta à necessidade de limitar a aplicação do princípio imunitário pode, se devidamente adaptada à natureza dos privilégios dos organismos internacionais, surtir bons efeitos quanto à compatibilização entre as imunidades e o direito de acesso à justiça.

Organizações internacionais gozam de imunidade dita funcional, ou seja, a imunidade necessária para garantir o funcionamento e o exercício de sua missão institucional de forma independente no território do foro local.<sup>77</sup> No entanto, o que parece ser um conceito bastante restritivo da imunidade, na prática, acaba por ser considerado de forma bastante ampla, quase ilimitada, perante os tribunais nacionais. A aparente razão para este estado de coisas pode ser encontrada analisando-se o caso das Nações Unidas.<sup>78</sup>

O que ocorre é que apesar de a Carta da ONU, em seu artigo 105 cogitar de uma mera imunidade funcional, nos seguintes termos: “*a Organização gozará, no território de cada um dos seus membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização dos seus objetivos*”, o sentido desta norma não é nada claro.

O entendimento tradicional parece, então, ser que a imunidade funcional necessariamente leva à imunidade absoluta, ignorando-se a essencial vinculação desse privilégio com a necessidade funcional das organizações e adotando-se a literalidade das convenções multilaterais<sup>79</sup>, que lidas isoladamente de fato apontam para a conclusão de que a imunidade seria ilimitada.

No entanto, não parece razoável assumir que a garantia da autonomia funcional de uma organização internacional deva necessariamente implicar a impossibilidade de submissão à jurisdição dos tribunais nacionais de qualquer ato da organização, independentemente de sua natureza. Ora, embora seja de fato importante que as disputas que possam afetar o exercício de prerrogativas essenciais de uma organização internacional permaneçam fora do alcance da apreciação de tribunais nacionais, este não é o caso de todos os litígios envolvendo essas organizações.

Nesse sentido, o que se tem observado é que a doutrina tem se encaminhado para uma tendência no sentido de que se a independência ou soberania de um Estado não fica em perigo quando o Estado é levado perante os tribunais nacionais de outros países para uma disputa decorrente ato de gestão. Da mesma forma, a independência de uma organização

---

<sup>77</sup> “*International organizations are said to enjoy functional immunity, immunity necessary to ensure their independent functioning*” REINISCH, August, WEBER, Ulf Andreas. **In the Shadow of Waite and Kennedy- The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement**. International Organizations Law Review 1: 59–110, 2004

<sup>78</sup> REINISCH, August, WEBER, Ulf Andreas. **op. cit.**

<sup>79</sup> No caso da ONU/PNUD, os já citados artigos 2º da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU (Decreto 27.784/1950) e 3º da Convenção sobre Privilégios das Agências Especializadas das Nações Unidas (Decreto 52.288/1963).

internacional não seria vulnerada se ela também tiver que se submeter à jurisdição dos tribunais locais, em relação a disputas comparáveis.<sup>80</sup>

Procede-se, diante disso à aplicação de uma imunidade mais restrita, adaptando-se a imunidade estatal à natureza dos privilégios dos organismos internacionais, por meio da diferenciação entre atos essenciais e atos não essenciais ao cumprimento dos propósitos das organizações, ou entre atos oficiais do organismo internacional e atos *ultra vires*.<sup>81</sup> Compreende-se por atos *ultra vires* aqueles não ligados intimamente aos objetivos da organização. Desse modo, decorrendo a atividade do estrito exercício das funções a que se propõe o organismo em seus atos constitutivos, então estará protegida pela imunidade de jurisdição, mas se for *ultra vires* não estará coberta pelo privilégio.<sup>82</sup>

A limitação do escopo das imunidades de jurisdição se justifica porque como as organizações internacionais são constituídas com fins definidos, todos os seus direitos e obrigações estão a eles vinculados. Em outras palavras, tendo em vista que organizações internacionais tem personalidade funcionalmente limitada, restrita à extensão necessária para a realização de sua missão institucional, não haveria espaço para atos não funcionais, que, se praticados, não devem ser revestidos de imunidade.<sup>83</sup>

Esse pode ser um instrumento para equilibrar a necessidade de proteger o funcionamento independente de uma organização internacional com a demanda igualmente cogente de proteger os interesses dos potenciais litigantes em ter a possibilidade de apresentar as suas queixas contra uma organização internacional perante um órgão independente e imparcial de julgamento.

A lógica subjacente a essa construção jurídica é semelhante àquela que conduziu à limitação da imunidade estatal. Isso porque a necessidade de tratar Estados como partes não estatais, se eles agem como atores não-estatais, despojando-se de sua soberania como, por exemplo, quando celebram contratos comerciais, pode ser transposta ao caso das organizações internacionais. Da mesma forma que o Estado Estrangeiro ao escolher entrar no mercado deve fazê-lo nas mesmas condições que os outros agentes, enfrentando o risco de ser

---

<sup>80</sup> GAILLARD, Emmanuel; PINGEL-LENUZZA, Isabelle, op. cit., p. 5

<sup>81</sup> “If the activity is performed in accordance with the functions granted it by treaty they will be entitled to protection by immunity. On the other hand, if the activity is *ultra vires* the purpose and functions of the organizations will be not covered by immunity.” (FOX, Hazel. **The Law of State Immunity**. New York: Oxford University Press, 2002p. 467-470)

<sup>82</sup> SILVEIRA, Rubens Curado, op. cit., p. 77.

<sup>83</sup> REINISCH, August, WEBER, Ulf Andreas. op. cit.

processado perante cortes de outros Estados, também a organização internacional, ao atuar fora do seu escopo funcional, estaria sujeita a jurisdição de uma corte nacional.<sup>84</sup>

Nesse toar, mostra-se como medida razoável a restrição da imunidade de jurisdição das organizações internacionais quando o funcionamento independente da organização não está em questão. Do contrário, privilegiar-se-ia a proteção da instituição acima de qualquer consideração e por conseguinte negar-se-ia eficácia ao direito fundamental de acesso à justiça, garantido a todos os particulares.<sup>85</sup>

Alguns julgados por tribunais estrangeiros demonstram que a questão da distinção entre ato funcional e não funcional tem sido considerada na apreciação da imunidade dos organismos internacionais: o caso *Boimah v. Assembleia Geral das Nações Unidas* (Estados Unidos, 1987)<sup>86</sup>, em que a corte americana, apesar de reconhecer a imunidade da ONU contra demandas trabalhistas, só o fez por considerar que a contratação de funcionários seria atividade essencial para o exercício das funções do organismo.

No caso *Munkuro v. Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento e outros* (Reino Unido, 1994)<sup>87</sup>, a corte inglesa concluiu que os atos oficiais são acobertados pela imunidade funcional, aí incluída a atividade de seleção de funcionários.

No caso *Manderlier v. ONU e Bélgica*, em que a Corte de Bruxelas concluiu que, numa ação indenizatória, os atos ilícitos praticados pelas forças das ONU não estariam protegidos pela imunidade funcional, entretanto, decidiu que a Convenção sobre Privilégio e Imunidades das Nações Unidas conferiria imunidade absoluta, e não funcional<sup>88</sup>.

O crucial problema dessa corrente parece ser, no entanto, a dificuldade em definir-se um critério praticável para a distinção entre atos funcionais e *ultra vires*. De sorte que, tendo em vista os genéricos propósitos delineados nos atos constitutivos dos organismos internacionais e, ainda, o reconhecimento de “poderes implícitos” a autorizar uma competência mais ampliada destes entes, no mais das vezes, só a análise do caso concreto frente ao tratado que contém os propósitos do organismo pode viabilizar uma análise mais segura.<sup>89</sup>

Um caso enfrentado pelo judiciário brasileiro bem demonstra as perplexidades causadas pelo exercício de atividades “inusitadas” por organizações

<sup>84</sup> REINISCH, August, WEBER, Ulf Andreas. op. cit. p.65

<sup>85</sup> GAILLARD, Emmanuel; PINGEL-LENUZZA, Isabelle, op. cit., p. 5

<sup>86</sup> US District court. E.D.N.Y. *Boimah v. United Nations General Assembly*, 664 F.Supp. 69, 71. 1987, Disponível em : [http://www.leagle.com/decision/1987733664FSupp69\\_1717](http://www.leagle.com/decision/1987733664FSupp69_1717). Acesso em 25.nov.13.

<sup>87</sup> Employment Appeal Tribunal. *Munkuro v. Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento*, 1994.

<sup>88</sup> Casos extraídos de SILVEIRA, Rubens Curado, op. cit., p. 122

<sup>89</sup> SILVEIRA, Rubens Curado, op.cit., p.116.

internacionais, justamento pelo desvio da função por organizações internacionais. O Ministério Público do Trabalho ajuizou, em setembro de 2001, ação civil pública<sup>90</sup> contra a União Federal e 6 (seis) organismos internacionais<sup>91</sup>, em razão da utilização de “consultores técnicos” que formalmente firmavam contratos com os organismos, mas prestavam seus serviços para a administração pública direta (Ministérios). O *Parquet* identificou aí uma burla à regra constitucional do concurso público (art. 37, II da CF/88). Asseverou que a prática inconstitucional da União estaria contando com a conivência destes entes externos e resultou na contratação de milhares de trabalhadores para prestar serviços ordinários no âmbito do Poder Executivo brasileiro, em desprezo do direito de toda a população (direito difuso) de concorrer em igualdade de condições aos cargos públicos.<sup>92</sup>

Essa, aliás, parece ser situação frequente no Brasil. As cooperações técnicas internacionais implementadas por organizações internacionais tem o fito de promover a transferência de tecnologias e de conhecimentos que possam contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dos países. Entretanto acabam servindo para a contratação pelos organismos internacionais de funcionários para prestar serviços em áreas não vinculadas à transferência de tecnologia, como forma de burla à legislação constitucional e trabalhista brasileira.<sup>93</sup>

A justificativa frequente para a utilização de acordos de cooperação técnica é a suposta necessidade de disponibilizar consultorias especializadas, provendo os órgãos públicos com mão de obra altamente qualificada, não disponível nos quadros de servidores concursados.

Todavia, ao se analisar o padrão dessas contratações, verifica-se que se trata normalmente de profissionais brasileiros - e não estrangeiros, tal como seria esperado de projetos de cooperação efetivamente internacionais —, nem sempre especialistas, oriundos ou aposentados de instituições públicas brasileiras. Prestam seus serviços para suprir o déficit de servidores da administração pública, realizando atividades típicas das unidades em que lotados, recebendo salários acima dos praticados pelo mercado, mas sem o reconhecimento de quaisquer direitos garantidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> Ação Civil Pública n. 1044 de 2001, ajuizada perante a 15ª Vara do Trabalho de Brasília.

<sup>91</sup> Dentre eles o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ONU/PNUD).

<sup>92</sup> SILVEIRA, Rubens Curado, op.cit., p.117.

<sup>93</sup> SOUZA, Joel Arruda. **Cooperação Técnica Internacional e suas Relações de Trabalho no Brasil: O caso PNUD**. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2007, p.20.

<sup>94</sup> SOUZA, Joel Arruda, op. cit., p. 31.

Esses trabalhadores também não são contratados por produto, como é de praxe para a realização de cooperação técnica, mas trabalham com subordinação à estrutura do órgão público a que servem.

A Procuradoria Regional do Trabalho estimou que, só através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) seriam, à época, 9 mil casos de consultores contratados pela organização, mas que na verdade desempenhavam funções exclusivas de servidores públicos. Ora, nesse contexto, mesmo sem menosprezar a necessidade de verificar com precisão os propósitos de cada um dos organismos-réus daquela ação, difícil escapar da conclusão de que essa intermediação de mão-de-obra constituiu prática *ultra vires*.<sup>95</sup>

No caso do PNUD, que é, no Brasil, o maior contratante de serviços, seus propósitos são o de combater a pobreza e o de fomentar o desenvolvimento, além da realização de ações de sustentabilidade ambiental, fornecendo os recursos humanos, técnicos e financeiros aos países com os quais firma acordos de assistência técnica. Objetivos que, portanto, passam ao largo da terceirização trabalhista que vinham implementando em órgãos públicos brasileiros.<sup>96</sup>

A referida ação civil pública resultou em Termo de Ajustamento de Conduta que obrigou a União a efetivar até 31 de julho de 2004 a substituição “*dos trabalhadores vinculados a Organismos Internacionais por servidores públicos efetivos, sejam eles ocupantes de cargos ou empregos públicos, providos na forma do art. 37, II da Constituição Federal.*”<sup>97</sup>

Entretanto, de acordo com a pesquisa realizada, a situação dos milhares de trabalhadores brasileiros que prestaram serviços a Cooperções Técnicas desvirtuadas, quando apreciada nas ações ajuizadas perante o Judiciário trabalhista, nunca foi analisada sob a ótica da imunidade funcional restrita aqui propugnada.

Nesse sentido, a adoção da corrente ora descrita representaria uma sólida possibilidade de compatibilizar o direito de acesso à jurisdição dos trabalhadores brasileiros com a necessidade de garantir o funcionamento independente das organizações. No caso do PNUD, com a garantia da implementação de Cooperções Internacionais regulares, aptas a dar impulso ao desenvolvimento social e econômico do país. Contudo, esse aspecto, relativo à necessidade de restrição da imunidade funcional das organizações internacionais tem sido

---

<sup>95</sup> SILVEIRA, Rubens Curado, op. cit., p.145

<sup>96</sup> SOUZA, Joel Arruda, op. cit., p. 32.

<sup>97</sup> Disponível em: <http://www.anpt.org.br/site/download/rev-mpt-24.pdf>. Acesso em 10.nov.13.



negligenciado nos tribunais brasileiros, o que, como demonstrado, dá azo à subsistência de várias irregularidades.

Conclui-se que as funções definidas nos tratados que constituem as organizações internacionais colocam limites à imunidade por elas gozada. Assim, se a atividade for praticada em conformidade com essas funções o organismo estará protegido pela imunidade, mas se for *ultra vires*, não estará coberto pelo privilégio. A aplicação de tal corrente não se dá, como já referido, sem dificuldades.

A aplicação da corrente que será apresentada no próximo subtópico apresenta, pois, algumas vantagens como por exemplo a desnecessidade de aferir a natureza do ato em discussão, se decorrente ou não do exercício de função oficial do organismo porquanto ainda que se trate da última hipótese, a imunidade só deve ser reconhecida se o litigante tiver a seu alcance meios efetivos de proteção de seus direitos.<sup>98</sup>

### **2.3 - OBRIGAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS EM OFERECER MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.**

Se a submissão de organizações internacionais à jurisdição de Estados-parte representa perigo ao funcionamento independente do ente internacional, então é necessário que este ente disponibilize instrumentos hábeis a resolver quaisquer controvérsias surgidas da sua atuação. Há uma tendência judicial, verificada de forma mais enfática no meio jurídico internacional<sup>99</sup>, no sentido de condicionar a concessão de imunidades às organizações internacionais à disponibilização de meios alternativos de solução de controvérsias surgidas com pessoas privadas em razão de sua atuação. Para o deslinde do tema é necessário trazer a cotejo as normas que impõem a obrigação de disponibilização de meios alternativos de resolução de controvérsias às organizações internacionais e analisar a prática dos tribunais a esse respeito.

A tendência despontou a partir da tomada de consciência por parte da doutrina e da jurisprudência no sentido de que a denegação de justiça seria óbvia e inafastável consequência do reconhecimento de imunidade absoluta quando desacompanhado de um juízo, no caso concreto, acerca da disponibilidade para a parte adversa de meios alternativos

<sup>98</sup> SILVEIRA, Rubens Curado, op. cit., p.145

<sup>99</sup> Mais especificamente na Europa: “*In Europe, three tendencies are discernible as to the extent of the review of the immunity of international organizations in light of the right to an effective remedy (it should be noted that there is hardly any evidence of courts outside Europe conducting such a review).*” RYNGAERT, Cedric. **The Immunity of International Organizations before Domestic Courts: Recent Trends.** International Organizations Law Review, v. 7, n. 1, p. 121-148, 2010. p. 16.

adequados de solução das controvérsias contra organizações internacionais. O que, dentro do atual paradigma já descrito - em que o direito acesso à justiça consubstancia norma imperativa de direito internacional -, não seria mais admissível.

Ora, à medida que se passou a considerar o direito de acesso à justiça (tal como previsto, ou ao menos implícito, na Declaração Universal de Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, na Convenção Americana sobre Direitos e na Convenção Europeia de Direitos Humanos) como norma imperativa de direito internacional, surgiu para as organizações internacionais o encargo de disponibilizar tal acesso em demandas dirigidas contra elas.<sup>100</sup> Do contrário estes entes passariam a enfrentar embaraço em ver reconhecida sua imunidade absoluta de jurisdição em relação às cortes nacionais.<sup>101</sup>

De fato, embora a questão da força normativa do princípio da não-denegação de justiça e a necessidade do reconhecimento do direito de acesso à justiça como contrapeso em relação a imunidade de jurisdição de organizações seja de certa forma assente, a aplicação prática de tal entendimento, com o efetivo afastamento dos privilégios de entes interestatais por parte das cortes nacionais diante da constatação da ausência de vias de proteção de direitos, mormente de ex-funcionários desses entes, verifica-se de forma mais rara.

No contexto europeu, em que a tendência reverberou com mais vigor, o direito a um processo equitativo, que, como já mencionado, é garantido no artigo 6 da Convenção Europeia de Direitos Humanos e também nas ordens constitucionais internas dos Estados europeus, foi objeto de duas célebres decisões passadas no ano de 1999 pela Corte Europeia de Direitos Humanos: os casos *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*.<sup>102</sup>

Os casos levados à Corte Internacional tiveram origem em ações intentadas perante a Justiça do Trabalho Alemã contra a Agência Espacial Europeia por empregados

<sup>100</sup> “The need to provide for dispute settlement in order to counterbalance the immunity of international organizations is not only a demand of fairness and justice. Over time, the idea that everyone (including staff members of international organizations) has a right of access to justice, in the form of a right to have access to a court or an equivalent mechanism of independent and impartial dispute settlement, has gained ground. Regional international organizations, such as the European Community (EC)/European Union (EU), have gradually acknowledged that they are neither above the law nor unbound by human rights obligations simply because their constituent treaties do not contain any such duties. Instead, the European Court of Justice (ECJ) has developed a jurisprudence declaring human rights to be indirectly binding, because they form part of the general principles of law binding upon all subjects of international law” REINISCH, August. op. cit., 2008

<sup>101</sup> REINISCH, August. **UN immunity and access to dispute settlement., p. 291**

<sup>102</sup> CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Richard Waite e Terry Kennedy vs. Alemanha (Application n. 26083/94), j. 18 fev. 1999; CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Karlheinz Beer e Philip Regan v. Alemanha (Application n.28934/95), j. 18 fev. 1999. Disponível em: <http://sim.law.uu.nl/sim/caselaw/Hof.nsf/1d4d0dd240bfee7ec12568490035df05/6093b338dfb67368c1256727004ba9e5?OpenDocument>. Acesso em 11.nov.2013.

colocados à disposição da AEE para executar serviços no Centro Europeu de Operações Espaciais, em Darmstadt. Após o término dos seus contratos de prestação de serviço, os demandantes pugnaram pelo reconhecimento de relação de emprego com a ESA, mas tiveram seus pleitos obstados perante as Cortes alemãs em razão da imunidade concedida à Agência com base no Artigo XV, § 2º e no Anexo I da Convenção para o Estabelecimento de uma Agência Espacial Europeia, de 1975.

Perante a Corte Europeia de Direitos Humanos os requerentes argumentaram que a República Federal da Alemanha haveria violado o princípio da não-denegação de justiça (Artigo 6º, § 1º da Convenção Europeia de Direitos Humanos) por terem os tribunais desse país se recusado a exercer a jurisdição nacional em reclamação trabalhista.

A Corte de Estrasburgo entendeu, no entanto, que a limitação imposta à jurisdição nacional pelo Estado requerido era legítima tendo em vista a necessidade de que as organizações internacionais pudessem exercer suas funções institucionais sem que fossem expostas a interferências unilaterais de Governos isolados.<sup>103</sup>

A despeito de haver concluído pela preponderância *in casu* da imunidade concedida a uma organização internacional, a Corte transmitiu naquela ocasião importante lição. Entendeu-se que, no juízo de ponderação realizado entre o direito de acesso à justiça e as imunidades internacionais, o fiel da balança deve ser a existência de meios alternativos de resolução de litígios como, por exemplo, o estabelecimento de tribunais administrativos e previsão de procedimentos arbitrais. Nos casos *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*, verificou-se que em razão da existência para os litigantes da possibilidade de levar seus interesses à apreciação do Tribunal Administrativo da AEE tornaria proporcional o reconhecimento de imunidade absoluta ao ente interestatal.

O que se extrai da decisão é que a ausência de meios disponíveis ao particular em ver sua demanda contra uma organização internacional apreciada de forma equitativa, por um órgão imparcial e independente, autoriza o afastamento da imunidade do ente interestatal de forma a evitar a negação absoluta do direito de acesso à justiça.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> “Like the Commission, the Court points out that the attribution of privileges and immunities to international organisations is an essential means of ensuring the proper functioning of such organisations free from unilateral interference by individual governments. The immunity from jurisdiction commonly accorded by States to international organisations under the organisations’ constituent instruments or supplementary agreements is a long-standing practice established in the interest of the good working of these organisations. The importance of this practice is enhanced by a trend towards extending and strengthening international cooperation in all domains of modern society. Against this background, the Court finds that the rule of immunity from jurisdiction, which the German courts applied to ESA in the present case, has a legitimate objective”. Caso *Waite*, § 63; Caso *Beer*, § 53.

<sup>104</sup> REINISCH, August. op. cit., p. 1

Impende consignar que a necessidade de se avaliar a existência de mecanismos de solução de controvérsias como requisito para concessão de imunidade a organizações internacionais é ainda mais premente do que no caso das imunidades dos Estados Estrangeiros. Isso porque os Estados Estrangeiros podem - apesar de esta normalmente não ser a melhor solução para o litigante - (quase) sempre ser processados perante suas próprias cortes nacionais, o que não acontece com as organizações internacionais.<sup>105</sup>

Ora, se as reivindicações levantadas contra organizações internacionais perante os tribunais nacionais forem obstadas como resultado do reconhecimento da imunidade de jurisdição, o Estado vai fatalmente violar o direito de acesso aos tribunais que assiste aos reclamantes, a menos que lhes garanta que há uma alternativa adequada e eficiente para que eles persigam seus interesses.

Essa exigência por um mecanismo de resolução de litígios adequado para reivindicações contra as organizações internacionais não resulta apenas do desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ela exsurge robustecida por combinação de considerações legais a convergir na necessidade de se rever o paradigma da imunidade absoluta tradicional.

Particularmente importante a esse respeito é a disposição contida na Convenção sobre Privilégios e Imunidades da Organização das Nações Unidas, que prevê, em sua Seção 29 que:

*“A Organização das Nações Unidas deverá estabelecer processos adequados de solução para: a) as controvérsias em matéria de contratos ou outros de direito privado, nas quais a Organização seja parte; b) as controvérsias nas quais estiver implicado um funcionário da Organização que, em virtude de sua situação oficial, gozar de imunidade que não tenha sido suspensa pelo Secretário -Geral.”.*

Essa disposição obriga a Organização das Nações Unidas a criar uma plataforma para solução de controvérsias em relação a demandas de entidades privadas. De uma forma geral, a ONU e suas agências especializadas se desincumbem dessa obrigação por meio da atuação de Tribunais Administrativos constituídos pelas organizações para julgar lides entre elas e seus funcionários ou outras pessoas, bem como pela inclusão de cláusulas

---

<sup>105</sup> REINISCH, August; WEBER, Ulf Andreas. **In the Shadow of Waite and Kennedy-The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement.** International Organizations Law Review, v. 1, p. 59-110, 2004, p. 68

compromissórias em seus contratos, que obrigam a submissão de eventuais controvérsias surgidas contra estes entes interestatais à arbitragem.

São exemplos desses tribunais administrativos o Tribunal Administrativo das Nações Unidas (TANU), o Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho (TAOIT), o Tribunal Administrativo do Banco Mundial (TABM), o Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internacional (TAFMI), o Tribunal Administrativo da Organização dos Estados Americanos (TAOEA).

Nesse toar, posta a premissa de que a imunidade dos organismos está condicionada à disponibilização de meios alternativos de solução de controvérsias, que representa evidente avanço em direção à compatibilização entre a concessão do privilégio da imunidade ao PNUD e o direito a jurisdição daqueles que com aquela entidade travam relações jurídicas, é necessário ainda proceder uma análise dos mecanismos alternativos de solução com o fito de saber se atendem às exigências de eficácia mínima daquele direito.

No caso do PNUD e das cooperações técnicas, em que há contratação em massa de trabalhadores brasileiros<sup>106</sup>, mais do que verificar se há meios alternativos, é preciso verificar se eles são efetivamente acessíveis.

É, precisamente, o que não se pode constatar quanto aos trabalhadores brasileiros contratados para trabalhar nas organizações internacionais, aos quais se apresentam formal e materialmente inacessíveis os tribunais administrativos, situados, aliás, em outros países, como é o caso do TANU, situado na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque.

É de todo desarrazoado exigir que um trabalhador brasileiro tenha que se deslocar para um país estrangeiro em busca da reparação de direitos eventualmente violados ou ameaçados por atos ou omissões de organizações internacionais. De sorte que o só fato de o PNUD haver instituído tribunal administrativo não supre a obrigação de oferecer meios alternativos de solução de controvérsias.

Ademais, a competência desses Tribunais Administrativos está voltada para a solução de relativos a direito administrativo internacional – trabalhista ou previdenciário – o que se dá quando da contratação de ‘funcionários públicos internacionais’, regidos pelo Estatuto da Organização. Esses Tribunais não tem, em geral, competência para apreciar

---

<sup>106</sup> Segundo informação veiculada pelo SINDNAÇÕES - Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Embaixadas, Consulados, Organismos Internacionais e Empregados que Laboram para Estado Estrangeiro ou para Membros do Corpo Diplomático Estrangeiro no Brasil - seriam cerca de 10.000 trabalhadores brasileiros prestando serviços mediante contrato de Cooperação Técnica Internacional firmados com o Programa sistema Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <http://sindnacoes.org.br/wp-content/uploads/Nota-Circular-n%C2%BA-10-2012-SINDNA%C3%87%C3%95ES-TST.pdf>. Acesso em 10.11.13.

litígios derivados da contratação local de empregados, regidos pela legislação trabalhista local.<sup>107</sup>

Impende consignar, por oportuno, que também os Tribunais Internacionais não tem competência para conhecer de controvérsias entre particulares e organismos internacionais. A Corte Internacional de Justiça (Corte de Haia), por exemplo, só está autorizada a dirimir controvérsias entre Estados de acordo com o seu Estatuto, que no artigo 34 estatui que “*só os Estados poderão ser partes em causas perante o Tribunal*”. Esse tribunal, em se tratando de casos envolvendo a ONU, pode, no máximo, exercer função consultiva, emitindo pareceres a pedido somente da Assembléia Geral ou do Conselho de Segurança, conforme artigo 96 do seu Estatuto, mas nunca por provocação de particulares. Da mesma forma, à Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), só compete julgar violações de direitos humanos perpetradas pelos Estados-Parte (da OEA), mas não por organismos internacionais (artigos 61, 62 e 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica).

Em suma, o que se preconiza segundo essa tendência é o levantamento excepcional das imunidades de organizações internacionais, acatando-se, sempre que possível, as previsões positivadas em relação ao vários regimes de imunidades das organizações internacionais existentes. No entanto, o afastamento da imunidade deve ocorrer, ainda que *contra legem* quando se verificar que o particular restaria sem meio alternativo acessível para apresentar suas pretensões, e desde que a remoção da prerrogativa imunitária não implique em sérias ameaças ao desempenho das funções oficiais do organismo internacional ou de seus funcionários.<sup>108</sup>

Diante desse contexto, verifica-se que são poucas as decisões que levam a sério o direito<sup>109</sup> de acesso à jurisdição dos trabalhadores brasileiros que prestam seus serviços a organismos internacionais, cotejando-o adequadamente em face das normas que consagram imunidades de jurisdição àqueles entes.

Merece destaque, a esse respeito, orientação jurisprudencial que durante curto período de tempo vigorou no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª

<sup>107</sup> MOLL, Leandro de Oliveira, op. cit., p.155

<sup>108</sup> MOLL, Leandro de Oliveira, op. cit., p.157

<sup>109</sup> Colhe-se aqui a lição de Dworkin no sentido da necessidade de revisão do modelo de regras conforme o qual o direito opera e da premência de se realizar uma ruptura com a tradição positivista, rompendo-se com seu apego restrito ao aparato das regras jurídicas, tolhedor e cerceador. Segundo esse pensador o reconhecimento da ideia de que princípios integram o direito tanto quanto as regras é fundamental para a efetivação dos direitos fundamentais. Como essa proposição contraria o normativismo, ele é enfático ao preconizar que, para levarmos os direitos a sério, precisamos nos despojar de toda a mitografia positivista.

Região.<sup>110</sup> O entendimento teve origem nos fundamentos lançados pelo Exmo. Juiz Rubens Curado Silveira nos autos da Reclamação Trabalhista 00942-2003-003-10-00-3, em que o Magistrado lançou mão do princípio da reciprocidade como instrumento jurídico para compatibilizar a imunidade e o direito à jurisdição.

A argumentação se deu no sentido de confrontar o artigo II, Seção 2 da Convenção Sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, que prevê a imunidade, e o artigo VIII da Seção 29 da mesma Convenção, que impõe a obrigação da ONU em disponibilizar meios adequados de solução de controvérsias. Da leitura das duas disposições resulta a conclusão de que os Estados-partes se comprometem a garantir aos organismos internacionais a imunidade de jurisdição, desde que estes adotem processos adequados para solução de controvérsias. Trata-se, pois, de obrigações recíprocas.

Nesse contexto insere-se o princípio da reciprocidade, que rege as relações entre estados e entre estados e organismos internacionais, segundo o qual, quando há obrigações recíprocas, o descumprimento dessas obrigações por uma das partes envolvidas autoriza a outra a também descumprir.<sup>111</sup>

Dessa forma, ao mesmo tempo que é dever do Estado-parte garantir ao Organismo Internacional o privilégio da imunidade de jurisdição, também é dever do mesmo Organismo propiciar mecanismo de composição do conflito contra cidadãos daquele Estado.

Nos casos que foram julgados à luz desse entendimento, antes de afastar a imunidade de jurisdição, buscou-se averiguar se o organismo internacional havia empreendido algum esforço no sentido da composição do conflito submetido à justiça trabalhista. Assim,

<sup>110</sup> Orientação cristalizada no Verbete de Súmula de Jurisprudência Uniforme n.17/2005 publicado no Diário da Justiça da União, Seção 3, nos dias 13, 16 e 17/1/2006, conforme proposta da Comissão de Jurisprudência e cancelado pela decisão Plenária de 9 de agosto de 2011, conforme Certidão n.º 132/2011.

<sup>111</sup> Tal como previsto no artigo 60 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados: “*Extinção ou Suspensão da Execução de um Tratado em Consequência de sua Violação* 1. Uma violação substancial de um tratado bilateral por uma das partes autoriza a outra parte a invocar a violação como causa de extinção ou suspensão da execução de tratado, no todo ou em parte. 2. Uma violação substancial de um tratado multilateral por uma das partes autoriza: a) as outras partes, por consentimento unânime, a suspenderem a execução do tratado, no todo ou em parte, ou a extinguirem o tratado, quer: i) nas relações entre elas e o Estado faltoso; ii) entre todas as partes; b) uma parte especialmente prejudicada pela violação a invocá-la como causa para suspender a execução do tratado, no todo ou em parte, nas relações entre ela e o Estado faltoso; c) qualquer parte que não seja o Estado faltoso a invocar a violação como causa para suspender a execução do tratado, no todo ou em parte, no que lhe diga respeito, se o tratado for de tal natureza que uma violação substancial de suas disposições por parte modifique radicalmente a situação de cada uma das partes quanto ao cumprimento posterior de suas obrigações decorrentes do tratado. 3. Uma violação substancial de um tratado, para os fins deste artigo, consiste: a) numa rejeição do tratado não sancionada pela presente Convenção; ou b) na violação de uma disposição essencial para a consecução do objeto ou da finalidade do tratado. 4. Os parágrafos anteriores não prejudicam qualquer disposição do tratado aplicável em caso de violação. 5. Os parágrafos 1 a 3 não se aplicam às disposições sobre a proteção da pessoa humana contidas em tratados de caráter humanitário, especialmente às disposições que proibem qualquer forma de represália contra pessoas protegidas por tais tratados.”

abria-se prazo para que o ente interestatal demonstrasse qualquer iniciativa no sentido de dar cumprimento à obrigação prevista no artigo VIII da Seção 29 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU. Sempre que não se verificava a intenção da organização internacional de cumprir sua parte no tratado, o magistrado se reputava autorizado a desconsiderar a obrigação equivalente e recíproca do Estado brasileiro em conferir imunidade absoluta ao organismo.<sup>112</sup>

Pela aplicação do princípio da reciprocidade, então, a corte nacional assumia a posição de “foro subsidiário”, de forma a dar efetividade ao direito de acesso à justiça. Tal entendimento foi largamente aplicado no Tribunal Regional da 10ª Região, sendo consagrado no Verbete n. 17/2005 da sumula de jurisprudência uniforme daquela corte. Contudo, em 2011, tendo ainda subsistido durante algum tempo à virada de jurisprudência ocorrida em 2009 em razão do voto da relatora Min. Ellen Gracie nos RE’s 597368/MT e 578543/MT, foi superado, com o cancelamento do verbete.

Pela pesquisa que se realizou, verificou-se que é raro atualmente pronunciamentos dos Tribunais brasileiros quanto à imunidade de jurisdição incluíam considerações quanto ao direito de acesso à justiça. Como já descrito no capítulo anterior, a referência e argumentação englobando o direito de acesso à justiça até eram comuns quando ainda predominava na jurisprudência o entendimento que dava igual tratamento às imunidades tanto de Estados Estrangeiros quanto de organizações internacionais (vide ementas no apêndice). Entretanto, tal como já referido, tal posicionamento não se mostrava como o mais condizente, em termos técnicos, com os fundamentos e com a natureza do princípio imunitário das organizações internacionais e acabou sendo suplantado.

O importante passo que se havia dado com a emergência, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª, da corrente jurisprudencial que sustentava o condicionamento, como base no princípio da reciprocidade, da concessão de imunidade jurisdicional à disponibilização de meios adequados de solução de controvérsias, também não se consolidou.

A partir de 2009, com a prolação o voto da relatora Min. Ellen Gracie nos RE’s 597368/MT e 578543/MT, deu-se a virada jurisprudencial e a orientação das cortes passou a ser praticamente unânime no sentido da imunidade absoluta das organizações internacionais.

---

<sup>112</sup> SILVEIRA, Rubens Curado, op.cit., p.162



O que se verifica é que a fundamentação das decisões, de ordinário, passa ao largo de qualquer consideração acerca do direito de acesso à justiça e desconsidera qualquer tentativa de compatibilizar as imunidades e o princípio da não-denegação de justiça, tais como a doutrina da imunidade funcional restrita ou da imunidade condicionada à disponibilização de meios alternativos de resolução de controvérsia.

## CONCLUSÃO

No caso específico das organizações internacionais, as imunidades jurisdicionais são prerrogativas necessárias para garantir que as funções para as quais o organismo foi criado sejam exercidas com independência, afastando o exercício da missão institucional do ente de interferências indevidas de governos. Encontram fundamento, pois, na doutrina da necessidade funcional. No entanto, a aplicação do princípio imunitário gera impactos indesejados em relação ao aspecto do direito de acesso à justiça de que são sujeitos as pessoas que travam relações jurídicas com estes entes.

A existência de normas, tratados e convenções internacionais que regulam as organizações internacionais e estabelecem as imunidades, impõe às cortes nacionais a abstenção de submeter estes entes intergovernamentais à sua jurisdição.

O direito das imunidades em geral vem sofrendo modificações principalmente após a segunda metade do século XX, em razão desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos e o consequente fortalecimento de garantias judiciais essenciais, como o princípio da não denegação de justiça, segundo o qual o Estado não pode se eximir de disponibilizar ao jurisdicionado o acesso a um tribunal apto a julgar adequadamente o mérito de suas pretensões.

As imunidades dos Estados estrangeiros, cujo fundamento consiste predominantemente em costume internacional, foram as primeiras a ter seu regime afetado pela nova conjuntura. Antes absolutas, as imunidades estatais passaram, segundo doutrina e jurisprudência internacionais que emergiram na década de 1970, a ser reconhecidas somente quando o Estado pratica atos de império, intimamente relacionados à sua soberania.

A jurisprudência brasileira, no entanto, somente respondeu à modificação de paradigma no plano internacional, alguns anos mais tarde, no final dos anos 80, com a adoção pelo Supremo Tribunal Federal da teoria da imunidade de jurisdição relativa dos Estados estrangeiros.

Por serem previstas em direito escrito, as imunidades de organizações internacionais representam, à vista dos tribunais, barreira mais vigorosa à adaptação das decisões às exigências de um fortalecido princípio da não denegação de justiça.

No caso da jurisprudência brasileira as imunidades internacionais têm tido relevo no campo de reclamações trabalhistas contra organizações internacionais.

Durante algum tempo, as cortes brasileiras, com a relativização das imunidades estatais pelo STF em 1989, reconheceram a aplicação, por analogia do entendimento aplicado aos Estados Estrangeiros, de imunidade de jurisdição relativa também aos organismos, mesmo diante de normas escritas que as previssessem. Entretanto, como tal posicionamento não se mostrava como o mais condizente em termos técnicos com os fundamentos e com a natureza do princípio imunitário das organizações internacionais, acabou sendo suplantado.

Recentemente, o Judiciário brasileiro deu sinais de reversão dessa tendência, passando a reputar absolutas as imunidades de organizações internacionais, conforme previsão dos tratados.

A balança, então, passou a pender para o lado da imunidade de jurisdição criando, com isso, o risco de limitações desproporcionais à jurisdição nacional e, portanto, de afronta ao princípio da não denegação de justiça.

O que se verifica é que a fundamentação das decisões nessa nova corrente passa, de ordinário, ao largo de qualquer consideração acerca do direito de acesso à justiça e desconsidera muitas vezes alguns avanços já observáveis do direito comparado no sentido de compatibilizar as imunidades e o princípio da não-denegação de justiça.

A modificação da conjuntura internacional, que é hoje muito diversa do contexto existente quando da criação dos estatutos das organizações internacionais do sistema ONU – quando ainda não estavam consolidados o papel das organizações internacionais, tampouco o fortalecimento da exigibilidade dos direitos fundamentais – a finalidade funcional do privilégio das imunidades; e a possibilidade dessa regra entrar em antinomia com outras normas de mesma hierarquia, inclusive que consagram direitos humanos, sequer são postos em discussão.

Elencou-se, por conseguinte, como formas sugeridas pela prática internacional de se resguardarem o respeito aos direitos humanos e o espírito de cooperação internacional, a questão da ponderação das imunidades frente a normas imperativas de direito internacional, a doutrina da imunidade funcional restrita ou da imunidade condicionada à disponibilização de meios alternativos de resolução de controvérsia.

Como se demonstrou, o apego à letra dos atos normativos internacionais faz com que os tribunais não levem a sério o direito de acesso à jurisdição dos trabalhadores brasileiros que prestam seus serviços a organismos internacionais, cotejando-o adequadamente em face das normas que consagram imunidades de jurisdição àqueles entes.

Nesse contexto, é preciso que as cortes nacionais, ao verificar a existência de regra convencional conferindo imunidade a certa organização internacional, tenha a preocupação de ponderar as pretensões de ambas as partes - a do autor, em ver em ver seu interesse apreciado por uma corte independente e imparcial, e a do réu, em continuar exercendo sua missão institucional de forma independente – tendo presente que nenhum dos dois princípios em antagonismo, seja o imunitário, seja o da não denegação de justiça, é absoluto.

Verifica-se, destarte, a necessidade de excepcionar a concessão de imunidades, ainda que procurando respeitar tanto quanto possível o previsto no instrumento legal específico da organização quanto ao alcance e à razão de ser do privilégio, mas tomando-se sempre em conta a possibilidade de relativizá-las em homenagem ao princípio da não denegação de justiça. Tudo conforme os caminhos já apontados pelo direito comparado.

Conforme preconiza Rubens Curado, os direitos fundamentais devem ser protegidos independentemente do agente causador da violação ou de quem figure no polo passivo dos processos judiciais.

A nossa jurisprudência, no entanto, a exemplo do que já ocorreu com as imunidades dos Estados estrangeiros, tarda a se adaptar à mudança de paradigma no plano internacional, ignorando aos novos referenciais de justiça e efetividade dos direitos humanos exigidos pela ordem jurídica internacional.

## REFERÊNCIAS

Livros:

BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional publico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FOX, Hazel. **The Law of State Immunity**. New York: Oxford University Press, 2002.

FRANCO FILHO. Georzenor de Souza. **Imunidade de jurisdição trabalhista dos entes de direito internacional público**. São Paulo: LTr, 1986.

MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. **A renúncia à imunidade pelo estado brasileiro e o novo direito da imunidade de jurisdição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.160.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito Internacional Público**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MOLL, Leandro de Oliveira. **Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais**. Brasília : FUNAG, 2010. 2ª edição.

REINISCH, August. **International Organizations before national courts**. Cambridge University Press, 2000.

REZEK, J. Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, p. 122-126

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: RT, 1991.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Das imunidades de jurisdição e de execução**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

Artigos:

AGUIAR, Ana Laura Becker, DE GODOY, Gabriel Gualano. **Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Ampliação do Conteúdo Material do Conceito Normativo de *Jus Cogens***. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos.V. 8, N. 8, Fortaleza, 2008.

ALVES, Ivete; Maria, DE OLIVEIRA; BURGOS, Maria Carolina Moncada. **Um Exemplo Concreto da Difícil Relação entre Soberania e Igualdade: a Imunidade de Jurisdição e Execução dos Estados Estrangeiros em Matéria Trabalhista** Direito Público, v. 1, n. 37, 2012.

ALVES, Laerte Meyer de Castro. **Imunidades de jurisdição dos Estados estrangeiros em matéria trabalhista no Brasil.** Disponível: [http://www.ramaral.com/artigos\\_views.php?uid\\_art=17](http://www.ramaral.com/artigos_views.php?uid_art=17), acesso em 25.11.2013)

BATISTA, Luis Olavo. Imunidade de Jurisdição na Execução dos Projetos de Cooperação entre o PNUD e o Governo Brasileiro. In: BASSO, M., CARVALHO, P. L. (Org.). **Lições de Direito Internacional – Estudos e Pareceres de Luiz Olavo Baptista.** Curitiba: Juruá Editora, 2008.

BERENSON, William M. **Immunity for international organizations? Squaring the Concept of Immunity with The Fundamental Right to a Fair Trial: The Case of the OAS.** World Bank Legal Review, Washington, vol. 3, 2011.

DINH, Nguyen Quoc. **Les privilèges et immunités des organisations internationales d'après les jurisprudences nationales depuis 1945.** In: Annuaire Français De Droit International, Volume 3, 1957. pp. 262-304.

DE CASTRO, Fernando Guilhon; HÜBNER, Tamires. **Imunidade absoluta de jurisdição dos organismos internacionais e a violação aos direitos humanos (trabalhistas): comentários à OJ 416 do TST.** Belo Horizonte: Meritum, Revista de Direito da Universidade FUMEC, v. 8, n. 1, 2013, p. 99-141.

DOMINICÉ, Christian. **Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées.** Annuaire Français de Droit International, v. 45, n. 1, p. 623-648, 1999.

FRANCO FILHO, Filho, Georgenor de Sousa. **Da distinção entre atos de império e de gestão e seus reflexos sobre os contratos de trabalho celebrados com entes de direito internacional público.** In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho, Belém, 25 (47); JUL./DEZ. /1991.

GARCIA, Marcio. **Imunidade do Estado: Quem disse que o rei não erra?.** In: GARCIA, M., MADRUGA FILHO, A. P. (Coord.). **A imunidade de jurisdição e o Judiciário brasileiro.** Brasília: Centro de Estudos de Direito Internacional, 2002.

LEHTIMAJA, Lauri; PELLONPÄÄ, Matti. **Article 10.** In: ALFREDSSON, GUDMUNDUR; EIDE, Asbjorn. **The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement.** Haia: Martinus Nijhoff, 1999, p. 223.

PARANHOS, C. A. Teixeira, **A imunidade de jurisdição dos organismos internacionais na visão do STF,** Revista Forense, v. 285, 1984

REINISCH, August. **The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals.** Chinese Journal of International Law, v. 7, n. 2, p. 285-306, 2008.

REINISCH, August, WEBER, Ulf Andreas. **In the Shadow of Waite and Kennedy-The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement.** International Organizations Law Review 1: 59–110, 2004

REZEK, F. J. A imunidade das organizações internacionais no Século XXI. In: GARCIA, M., MADRUGA FILHO, A. P. (Coord.). **A imunidade de jurisdição e o Judiciário brasileiro**. Brasília: Centro de Estudos de Direito Internacional, 2002.

RYNGAERT, Cedric. **The Immunity of International Organizations before Domestic Courts: Recent Trends**. International Organizations Law Review, v. 7, n. 1, p. 121-148, 2010.

SOARES, Guido Fernando da Silva. **Origens e justificativas da imunidade de jurisdição**. In: GARCIA, M., MADRUGA FILHO, A. P. (Coord.). **A imunidade de jurisdição e o Judiciário brasileiro**. Brasília: Centro de Estudos de Direito Internacional, 2002.

TORRES, Eneas Bazzo, **A Imunidade De Jurisdição Do Estado Estrangeiro E O Problema Da Execução**. In: Revista do Tribunal Superior do Trabalho. Ano 78 nº 1 – jan. a mar. – 2012, p. 78-108.

Teses acadêmicas:

SILVEIRA, Rubens Curado. **A imunidade de jurisdição dos organismos internacionais: uma análise teórica e jurisprudencial sob o prisma dos Direitos Humanos**. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SOUZA, Joel Arruda. **Cooperação Técnica Internacional e suas Relações de Trabalho no Brasil: O caso PNUD**. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2007.

Decisões:

Corte Europeia De Direitos Humanos:

Richard Waite e Terry Kennedy vs. Alemanha (Application n. 26083/94), j. 18 fev. 1999, disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58912>

Karlheinz Beer e Philip Regan vs. Alemanha (Application n.28934/95), j. 18 fev. 1999, disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58299>

Golder vs. Reino Unido (Application n.4451/70), j. 21 fev. 1975, disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57496>

Al-Adsani vs. Reino Unido, (Application n.35763/97), j. 21 nov. 2001, disponível em : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59885>

Corte Interamericana de Direitos Humanos:

Walter David Bulacio vs. Argentina, j. 18 set. 2003, disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_100\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf).

Barrios Altos vs. Peru, j. 14 mar 2001, disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_75\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf), acesso em 25.11.2013.

Do Direito Comparado:

US District court. E.D.N.Y. Boimah v. United Nations General Assembly () 664 F.Supp. 69, 71. 1987, disponível em : [http://www.leagle.com/decision/1987733664FSupp69\\_1717](http://www.leagle.com/decision/1987733664FSupp69_1717)

Employment Appeal Tribunal. Mukuro v. Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento, 1994.

Nacionais:

STF, Apelação Cível n 9696-3/SP, Relator Ministro Sydney Sanches, Ac. Tribunal Pleno, DJU de 12/10/1990.

STF, RE 597368/MT, Rel. Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2013.

STF, RE 578543/MT, Rel. Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2013.

TST, RR-90000-49.2004.5.10.0019, Rel. Min. Ives Gandra Martins Filho, 4ª Turma, DJ de 01/12/06.

TST, RR-1045/2004-001-10-00.5 , Relator: Dora Maria da Costa, Data de Julgamento: 05/08/2009, 8ª Turma.

TST, RR-623/2003-003-23-00.7 Rel. Min. João Batista Brito Pereira, Data de Julgamento: 05/08/2009, 5ª Turma.

TST, ROAR-56/2003-000-23.00.0, SDI-2, Rel. Min. Gelson de Azevedo, DJ 12/05/2006.

TST-RR-316/2004-002-10-00.1, 3ª Turma, Rel. Min. Carlos Alberto Reis de Paula, DJ 20/03/2009.

TST, RR-932/2004-017-10-00.1, 13/05/2009, Rel. Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, 3ª Turma, DEJT 05/06/2009.

TST, RR-1.797/2004-001-23-00.5, 8ª Turma, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, DJ 14/11/2008.

TST, RR-974/2004-016-10-00.6, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, 5ª Turma, DEJT 15/05/2009.

TST, RR-707/2003-002-23-00.4, Rel. Min. José Simpliciano Fontes de F. Fernandes, 2ª Turma, DEJT 08/05/2009.

TST, RR-733/2004-006-10-00.0, Rel. Min. Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma, DJ 26/10/2007.



TST, ROAR-754.813/2001, Rel Min. José Simpliciano Fontes de F. Fernandes, SBDI-2, DJ 05/09/2003.

TST-RR-82241-29.2007.5.10.0019, Rel. Min. Horácio Raymundo de Senna Pires, 3ª Turma, DEJT de 18/03/11.

TST-RR-63440-83.2007.5.10.0013, Rel. Min. José Roberto Freire Pimenta, 2ª Turma, DEJT de 18/03/11.

TST - RR: 321004020085040018 32100-40.2008.5.04.0018, Relator: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 01/06/2011, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 10/06/2011.

TST - RR: 2611520105100000 261-15.2010.5.10.0000, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Data de Julgamento: 15/12/2010, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 17/12/2010.

TST-RR-98240-35.2005.5.10.0005, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, 5ª Turma, DEJT de 18/03/11;

TST - RR: 248 248/2004-003-23-00.6, Relator: João Batista Brito Pereira, Data de Julgamento: 11/11/2009, 5ª Turma,, Data de Publicação: 11/12/2009.

## APÊNDICE

### Jurisprudência Nacional

#### Decisões:

STF, Apelação Cível n 9696-3/SP:

ESTADO ESTRANGEIRO. IMUNIDADE JUDICIÁRIA. CAUSA TRABALHISTA. NÃO HÁ IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO PARA O ESTADO ESTRANGEIRO, EM CAUSA DE NATUREZA TRABALHISTA. EM PRINCÍPIO, ESTA DEVE SER PROCESSADA E JULGADA PELA JUSTIÇA DO TRABALHO, SE AJUIZADA DEPOIS DO ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (ART. 114). NA HIPÓTESE, POREM, PERMANECE A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, EM FACE DO DISPOSTO NO PARÁGRAFO 10 DO ART. 27 DO A.D.C.T. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, C/C ART. 125, II, DA E.C. N. 1/69. RECURSO ORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA SE AFASTAR A IMUNIDADE JUDICIÁRIA RECONHECIDA PELO JUÍZO FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU, QUE DEVE PROSSEGUIR NO JULGAMENTO DA CAUSA, COMO DE DIREITO. (ACi 9696, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/1989, DJ 12-10-1990 PP-11045 EMENT VOL-01598-01 PP-00016 RTJ VOL-00133-01 PP-00159)

No sentido da imunidade relativa:

RECURSO DE REVISTA. ORGANISMO INTERNACIONAL. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. VÍNCULO DE EMPREGO. A jurisprudência desta Corte Trabalhista é pacífica no sentido de que os estados estrangeiros e os organismos internacionais não gozam de imunidade de jurisdição quando atuam no âmbito das relações privadas (atos de gestão), especialmente na área do Direito do Trabalho. Recurso de revista conhecido e provido, no particular. (TST TST-RR-1045/2004-001-10-00.5 , Relator: Dora Maria da Costa, Data de Julgamento: 05/08/2009, 8ª Turma,)

**ORGANISMO INTERNACIONAL - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (ONU/PNUD) - IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO RELATIVA.** 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte, em seguimento à orientação do STF, no sentido de que os Estados estrangeiros e os Organismos Internacionais, indistintamente, não gozam de imunidade de jurisdição na fase de conhecimento. Sinale-se que até mesmo na fase de execução a jurisprudência do TST e do STF tem abrandado o princípio da imunidade absoluta, no sentido de que a imunidade de jurisdição dos entes de direito público externo, quando se tratar de litígios

**trabalhistas, revestir-se-á de caráter meramente relativo e, em consequência, não impedirá que os juízes e Tribunais brasileiros conheçam de tais controvérsias e sobre elas exerçam o poder jurisdicional que lhes é inerente.** 2. Na hipótese vertente, o Regional manteve a sentença que extinguiu o processo sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, IV, do CPC, por entender que a Reclamada, na qualidade de Organismo Internacional, não se equipara aos Estados estrangeiros e, ao contrário destes, goza de imunidade absoluta de jurisdição, por força das normas que integram o ordenamento jurídico pátrio, consubstanciadas pela Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, firmada pelo Brasil, e cuja observância foi determinada pelo Decreto nº 27.784/50, bem como pelo Decreto no 52.288/63. 3. **Desse modo, em face dos precedentes do TST e do STF, que conferem indistintamente aos Estados estrangeiros e aos Organismos internacionais a imunidade de jurisdição relativa (e não absoluta),** dá-se provimento ao recurso de revista para afastar a imunidade de jurisdição reconhecida, determinando o retorno dos autos à Vara do Trabalho de origem, para que prossiga no julgamento do feito, que se encontra na fase de conhecimento, como entender de direito Recurso de revista parcialmente conhecido e provido. (TST-RR-90000-49.2004.5.10.0019, Rel. Min. **Ives Gandra Martins Filho**, 4ª Turma, DJ de 01/12/06)

IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. ONU/PNUD . **Os organismos internacionais não detêm imunidade de jurisdição em relação às demandas que envolvem atos de gestão, como nesta hipótese, em que se debate o direito a parcelas decorrentes da relação de trabalho mantida entre as partes.** Recurso de Revista de que se conhece e a que se dá provimento. (TST-RR-623/2003-003-23-00.7 Rel. Min. **João Batista Brito Pereira**, Data de Julgamento: 05/08/2009, 5ª Turma,)

-RECURSO ORDINÁRIO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - ONU/PNUD. Ação trabalhista ajuizada perante Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Ação rescisória ajuizada por Organização das Nações Unidas, sob a alegação de que a decisão rescindenda foi proferida por juiz incompetente, em face da imunidade de jurisdição da ONU, e de que houve violação dos artigos da Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU. **Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os Estados estrangeiros e os organismos internacionais não gozam de imunidade de jurisdição no processo de conhecimento.** Em decorrência desse entendimento, tem-se a inaplicabilidade, no nosso ordenamento jurídico, da disposição constante da Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, a despeito da edição do Decreto nº 27.784/50. Recurso ordinário a que se nega provimento- (TST-ROAR-56/2003-000-23.00.0, SDI-2, Rel. Min. **Gelson de Azevedo**, DJ 12/05/2006).

IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO - ORGANISMO INTERNACIONAL - PNUD - **A imunidade de jurisdição beneficia o organismo internacional apenas em relação aos atos jure imperii**, impedindo-o de ser constrangido à condição de parte perante foro doméstico, salvo renúncia expressa ao privilégio. Entretanto, ao celebrar contrato de trabalho, o organismo internacional pratica ato negocial e se nivela a particular, submetendo-se ao direito nacional privado. Conclui-se, portanto, **que não são atingidos pela imunidade de jurisdição os litígios de natureza trabalhista entre o organismo internacional e empregados contratados**. Recurso de Revista conhecido e provido - (TST-RR-316/2004-002-10-00.1, 3ª Turma, Rel. Min. Carlos Alberto Reis de Paula, DJ 20/03/2009).

RECURSO DE REVISTA - ORGANISMO INTERNACIONAL - ONU/PNUD - IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. **Conforme entendimento firmado nesta Corte Superior, os Estados estrangeiros e os organismos internacionais não detêm imunidade absoluta de jurisdição. Na espécie, entender que o Decreto no 27.784/1950 previu a imunidade de jurisdição dos organismos internacionais quanto a suas obrigações trabalhistas implicaria ignorar a garantia inscrita no art. 5º, XXXV, da Constituição da República**. Precedentes. Recurso de Revista conhecido e provido - (TST-RR-1.797/2004-001-23-00.5, 8ª Turma, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, DJ 14/11/2008).

RECURSO DE REVISTA. 1. REVELIA E CONFISSÃO. REPRESENTAÇÃO EM JUÍZO DO ORGANISMO INTERNACIONAL. Impossível afirmar a violação literal do art. 12, inciso VIII, do CPC, que não trata da soberania entre normas legais. Recurso de revista não conhecido. 2. **IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. PNUD. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a imunidade de jurisdição do organismo internacional é relativa, não alcançando os atos de gestão, dentre os quais os que se debatem no presente processo, em que se discute a existência do vínculo empregatício e o direito a parcelas daí decorrentes**. Precedentes. Recurso de revista conhecido e provido - (TST-RR-932/2004-017-10-00.1, 13/05/2009, Rel. Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, 3ª Turma, DEJT 05/06/2009)

RECURSO DE REVISTA. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. ONU/PNUD. **Os organismos internacionais não detêm imunidade de jurisdição em relação às demandas que envolvem atos de gestão, como nesta hipótese, em que se debate o direito a parcelas decorrentes da relação de trabalho mantida entre as partes**. Recurso a que se dá provimento. - (TST-RR-974/2004-016-10-00.6, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, 5ª Turma, DEJT 15/05/2009)

IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DE ORGANISMO INTERNACIONAL. ONU/PNUD. Os organismos internacionais não detêm imunidade de jurisdição em relação às demandas que envolvam atos de gestão, como na hipótese em que se debate o direito a parcelas decorrentes da relação de trabalho mantida entre as partes. Recurso de Revista conhecido e provido.- (TST-RR-707/2003-002-23-00.4, Rel. Min. José Simpliciano Fontes de F. Fernandes, 2ª Turma, DEJT 08/05/2009)

-RECURSO DE REVISTA. ORGANISMO INTERNACIONAL. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. É pacífico o entendimento nesta C. Corte no sentido de que, em virtude do princípio da efetividade da jurisdição, os entes de direito público externo não gozam de imunidade de jurisdição quando atuam no âmbito das relações privadas. No caso dos autos, verifica-se que o Eg. Tribunal Regional manteve a r. sentença originária, que extinguiu o processo sem julgamento do mérito, nos termos do que dispõe o art. 267 do CPC, por entender que o Organismo Internacional possui imunidade de jurisdição absoluta. Recurso de revista conhecido e provido.- (TST-RR-733/2004-006-10-00.0, Rel. Min. Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma, DJ 26/10/2007)

RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO RESCISÓRIA. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. PROCESSO DE CONHECIMENTO. 1. Decisão rescindenda que afastou a imunidade de jurisdição a organismo internacional, entendendo competente a Justiça do Trabalho para processar e julgar o feito. 2. Já não há mais discussão na jurisprudência que os Estados estrangeiros e os organismos internacionais não gozam de imunidade de jurisdição no processo de conhecimento (Apelação Cível nº 9696-3, Rel. Min. Sydney Sanches, STF; ERR-189280/95, SBDI-I, Min. Rel. José Luiz Vasconcellos, TST). 3. Inexistente a violação do art. 114 da CF/88 e do art. 2º do Decreto 361/91, seja porque a Constituição Federal de 1988 em nada mudou o panorama relativo à imunidade de jurisdição, tendo apenas deslocado a competência para julgar as Reclamações Trabalhistas contra entes de direito público externo da Justiça Federal comum para a Justiça do Trabalho, seja porque a jurisprudência, em seguimento à orientação do STF, caminhou em sentido diametralmente oposto ao pretendido na presente Rescisória. Ademais, se há competência para se julgar, a questão acerca do acordo internacional positivado através do Decreto 361/91 ficaria restrita à sua interpretação, atraindo o óbice do Enunciado 83/TST. Se o Estado estrangeiro não está imune, com muito mais razão um organismo internacional, que sequer é dotado de soberania. Efetivamente, recepcionados os tratados e acordos internacionais no nosso ordenamento jurídico como normas de natureza infraconstitucional, não se podem sobrepor à Constituição Federal. 4. Recurso Ordinário a que se nega provimento.- (TST-ROAR-754.813/2001, Rel. Min. José Simpliciano Fontes de F. Fernandes, SBDI-2, DJ 05/09/2003)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. IMUNIDADE DE EXECUÇÃO. Para a consideração do caráter relativo da imunidade de jurisdição, afastando-a para a apreciação judicial dos atos de gestão, considera a doutrina especializada, com reflexo na jurisprudência (e até em legislação expressa de outras nações), que tais atos não estão a exigir garantia de respeito à soberania, independência, igualdade entre os Estados, já que, ao agir no campo privado, a Pessoa Jurídica de Direito Público Internacional se iguala aos particulares em exigência de respeito às leis locais, e também quanto a direitos e obrigações, sujeitando-se à jurisdição local. Os mesmos fundamentos que conduziram ao afastamento da concepção absoluta de imunidade de jurisdição de estado estrangeiro servem, com folga, a rejeitá-la também em relação aos organismos internacionais, entre elas a Organização das Nações Unidas. E justamente neste sentido foi o julgamento proferido no processo de conhecimento, com trânsito em julgado. E, parte fundamental do exercício da jurisdição é o poder de execução. Sem este, aquele representaria mera atividade consultiva, e não a manifestação de um dos Poderes do Estado. Deste modo, conceber que o Estado brasileiro rejeite a imunidade de jurisdição, para, em seguida, declarar inexigível o título judicial, por imunidade de execução, representa, além de absoluta frustração à parte credora, uma afronta à sua própria soberania. Recurso provido para determinar o prosseguimento da execução perante a Justiça do Trabalho do Brasil. (TRT-6 - AP: 1508200000906008 PE 2000.009.06.00.8, Relator: André Genn de Assunção Barros, Data de Publicação: 01/07/2005)

ORGANISMO INTERNACIONAL. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO RELATIVA. Os organismos internacionais, no exercício das atividades típicas para as quais foram criados, gozam de imunidade de jurisdição. Mas, assim como entendido para os Estados Estrangeiros, no exercício de atos de gestão, a garantia não tem razão de ser, especialmente no caso dos autos em que suscitado o incidente e em outras várias reclamações trabalhistas que tramitam na região. CONVENÇÃO DE ARBITRAGEM. DISSÍDIOS INDIVIDUAIS. Não se aplica a cláusula de arbitragem nos dissídios individuais, uma vez que a solução dos conflitos por meio arbitral mostra-se incompatível com o princípio da indisponibilidade dos direitos trabalhistas. Recurso conhecido e não provido. (TRT-10 - RO: 23201100410006 DF 00023-2011-004-10-00-6 RO, Relator: Desembargador Mário Macedo Fernandes Caron , Data de Julgamento: 10/10/2011, 2ª Turma, Data de Publicação: 27/10/2011 no DEJT)

Em que se firmou entendimento pela dupla imunidade de jurisdição das OIs:

**EMBARGOS. INTIMAÇÃO DO ENTE PÚBLICO ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI Nº 11.496/2007. CIÊNCIA EM 24.08.2007.**

### **IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMOS INTERNACIONAIS. ONU/PNUD.**

1. Diferentemente dos Estados estrangeiros, que atualmente têm a sua imunidade de jurisdição relativizada, segundo entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal, os organismos internacionais permanecem, em regra, detentores do privilégio da imunidade absoluta.

2. Os organismos internacionais, ao contrário dos Estados, são associações disciplinadas, em suas relações, por normas escritas, consubstanciadas nos denominados tratados e/ou acordos de sede. Não têm, portanto, a sua imunidade de jurisdição pautada pela regra costumeira internacional, tradicionalmente aplicável aos Estados estrangeiros. Em relação a eles, segue-se a regra de que a imunidade de jurisdição rege-se pelo que se encontra efetivamente avençado nos referidos tratados de sede.

3. No caso específico da ONU, a imunidade de jurisdição, salvo se objeto de renúncia expressa, encontra-se plenamente assegurada na Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, também conhecida como Convenção de Londres, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 27.784/1950. Acresça-se que tal privilégio também se encontra garantido na Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, que foi incorporada pelo Brasil por meio do Decreto nº 52.288/1963, bem como no Acordo Básico de Assistência Técnica com as Nações Unidas e suas Agências Especializadas, promulgado pelo Decreto nº 59.308/1966.

4. Assim, porque amparada em norma de cunho internacional, não podem os organismos, à guisa do que se verificou com os Estados estrangeiros, ter a sua imunidade de jurisdição relativizada, para o fim de submeterem-se à jurisdição local e responderem, em consequência, pelas obrigações contratuais assumidas, dentre elas as de origem trabalhista. Isso representaria, em última análise, a quebra de um pacto internacional, cuja inviolabilidade encontra-se constitucionalmente assegurada (art. 5º, § 2º, da CF/88).

5. Embargos conhecidos, por violação ao artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, e providos para, reconhecendo a imunidade absoluta de jurisdição da ONU/PNUD, restabelecer o acórdão regional, no particular. (TST- E-ED-RR-900/2004-019-10-00, Redator Designado Min. Caputo Bastos, SBDI-1, DEJT de 04/12/09)

Que, após 2009, passaram a adotar a teoria da imunidade absoluta:

**ORGANISMO INTERNACIONAL. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO.** A controvérsia acerca da existência, ou não, de imunidade absoluta de jurisdição de organismos internacionais já foi superada diante do posicionamento da e. SBDI-1 (TST-E-ED-RR-900/2004-019-10-00-9; Redator Designado Min. Guilherme Augusto Caputo Bastos, DEJT 4/12/2009), no sentido de que os organismos internacionais gozam de imunidade absoluta de jurisdição. Recurso de

revista provido. (TST-RR-82241-29.2007.5.10.0019, Rel. Min. **Horácio Raymundo de Senna Pires**, 3ª Turma, DEJT de 18/03/11).

**RECURSO DE REVISTA. ORGANISMO INTERNACIONAL. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO.** Esta Corte superior, revendo posicionamento anteriormente adotado, ao apreciar os Embargos nº 900/2004-019-10-00.9, uniformizou o entendimento acerca da imunidade de jurisdição dos organismos internacionais, deixando assentado que esses gozam de imunidade absoluta, pois, diferentemente dos Estados estrangeiros, a imunidade de jurisdição não encontra amparo na praxe internacional. Decorre, sim, de expressa previsão em norma internacional, de sorte que sua inobservância representaria, em última análise, a quebra de um pacto internacional. Além disso, consignou ser inviável a relativização da imunidade dos organismos internacionais com base no critério adotado em relação aos Estados estrangeiros pautado na distinção entre atos de império e de gestão, pois esses entes, por não serem detentores de soberania, elemento típico dos Estados, nem sequer são capazes de praticar atos de império. Recurso de revista conhecido e provido. (TST-RR-63440-83.2007.5.10.0013, Rel. Min. **José Roberto Freire Pimenta**, 2ª Turma, DEJT de 18/03/11).

**RECURSO DE REVISTA. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. ONU/PNUD.** A SBDI-1 desta Corte, no julgamento do E-ED-RR-900/2004-019-10-00.9, em sessão realizada no dia 3/9/2009, reconheceu a imunidade de jurisdição e execução em relação aos organismos internacionais, desde que haja norma internacional nesse sentido, em que o Brasil seja signatário, como é o caso dos autos, na qual a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (Convenção de Londres) prevê, na Seção II do Art. 2º, que a Organização das Nações Unidas (ONU) goza de imunidade de jurisdição, salvo a hipótese de renúncia, tendo sido a respectiva norma ratificada por meio do Decreto nº 27.784/50, recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Dessa forma, revejo posicionamento anterior e adoto o novo entendimento firmado pela SBDI-1 desta Corte, segundo o qual a imunidade dos Organismos Internacionais não se restringe ao processo de execução, alcançando o processo de conhecimento, com respaldo no art. 5º, §2º, da Constituição Federal. Precedentes desta Corte. Recurso de revista que se dá provimento. (TST-RR-98240-35.2005.5.10.0005, Rel. Min. **Kátia Magalhães Arruda**, 5ª Turma, DEJT de 18/03/11).

I - AGRAVO DE INSTRUMENTO - IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO - ORGANISMO INTERNACIONAL - ONU/PNUD Diante de possível violação ao artigo 2º da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 27.784/50 e que tem força de lei ordinária, dá-se provimento ao Agravo de Instrumento para determinar o processamento do apelo denegado. II - RECURSO DE REVISTA - IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO - ORGANISMO



INTERNACIONAL - ONU/PNUD Há imunidade absoluta de jurisdição dos organismos internacionais, se assegurada por norma internacional ratificada pelo Brasil. Precedentes. Recurso de Revista conhecido e provido. (TST - RR: 2611520105100000 261-15.2010.5.10.0000, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Data de Julgamento: 15/12/2010, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 17/12/2010)

RECURSO DE REVISTA. ONU/PNUD. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. Ressalvado o entendimento deste Relator (no sentido de que a Constituição não acolhe semelhante privilégio a entes estatais internacionais, principalmente na seara de direitos humanos, econômicos e sociais), a colenda SBDI-1, na sessão do dia 3.9.2009, no julgamento do processo TST-E-ED-RR 900/2004-019-10.00.9, reconheceu a imunidade absoluta de jurisdição dos Organismos Internacionais, quando assegurada por norma internacional ratificada pelo Brasil. Recurso de revista não conhecido. (TST - RR: 321004020085040018 32100-40.2008.5.04.0018, Relator: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 01/06/2011, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 10/06/2011)

IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. ONU/PNUD . Recentemente a SBI-1 (dia 3/9/2009), afirmou a imunidade absoluta de jurisdição dos Organismos Internacionais, relativamente às demandas que envolvem pedido de parcelas decorrentes da relação de trabalho mantida entre as partes, como neste feito. Recurso de Revista de que não se conhece. (TST - RR: 248 248/2004-003-23-00.6, Relator: João Batista Brito Pereira, Data de Julgamento: 11/11/2009, 5ª Turma,, Data de Publicação: 11/12/2009)

Informativos:

INFORMATIVO N. 545, Brasília, 4 a 8 de maio de 2009

### **Reclamação Trabalhista contra a ONU/PNUD: Imunidade de Jurisdição e Execução - 1**

O Tribunal iniciou julgamento conjunto de recursos extraordinários interpostos pela Organização das Nações Unidas - ONU, por seu Programa para o Desenvolvimento - PNUD, e pela União nos quais se analisa a existência, ou não, de imunidade de jurisdição e de execução para as organizações internacionais. Na espécie, o juízo da 1ª Vara Federal do Trabalho de Cuiabá-MT, afastando a imunidade de jurisdição expressamente invocada pela ONU/PNUD, com base, dentre outros, na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto 27.784/50, julgara procedente reclamação trabalhista contra ela ajuizada pelo ora recorrido — que para ela trabalhara em projeto desenvolvido no Estado do Mato Grosso - PRODEAGRO, na função de monitor técnico de licitações —, condenando-a ao pagamento de diversas verbas trabalhistas. A sentença, entretanto, reconheceu a imunidade de execução da reclamada e a necessidade da renúncia expressa para o seu afastamento. Interposto recurso ordinário pelo reclamante, o TRT da 23ª Região ratificara o entendimento pela inexistência de imunidade de jurisdição em

causas trabalhistas e ainda afastara a imunidade à execução do julgado. Após o trânsito em julgado dessa decisão e o início da fase executória, a ONU/PNUD ajuizara ação rescisória perante aquela Corte regional, com fundamento no art. 485, V, do CPC, sustentando violação literal ao disposto na aludida Convenção. O pedido rescisório fora julgado improcedente, o que ensejara a interposição de recurso ordinário. Os apelos extremos impugnaram o acórdão do TST que negara provimento a esse recurso ordinário, ao fundamento de que a Justiça do Trabalho, nos termos do que previsto no art. 114 da CF, seria competente para processar e julgar demandas envolvendo organismos internacionais, decorrentes de qualquer relação de trabalho. Alega a ONU/PNUD que a decisão recorrida ofende os artigos 5º, II, XXXV, LII e § 2º, e 114, caput, da CF, e declara a inconstitucionalidade da citada Convenção. Por sua vez, a União aponta afronta aos artigos 5º, LIV, § 2º, 49, I, 84, VIII, e 114, da CF. RE 578543/MT, rel. Min. Ellen Gracie, 7.5.2009. (RE-578543) RE 597368/MT, rel. Min. Ellen Gracie, 7.5.2009. (RE-597368)

### **Reclamação Trabalhista contra a ONU/PNUD: Imunidade de Jurisdição e Execução - 2**

A Min. Ellen Gracie, relatora, conheceu em parte dos recursos, e, na parte conhecida, a eles deu provimento para, reconhecendo a afronta à literal disposição contida na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, julgar procedente o pleito formulado na ação rescisória, a fim de desconstituir o acórdão do TRT da 23ª Região e reconhecer a imunidade de jurisdição e de execução da ONU/PNUD. Entendeu, em síntese, que o acórdão recorrido ofende tanto o art. 114 quanto o art. 5º, § 2º, ambos da CF, já que confere interpretação extravagante ao primeiro, no sentido de que ele tem o condão de afastar toda e qualquer norma de imunidade de jurisdição acaso existente em matéria trabalhista, bem como despreza o teor de tratados internacionais celebrados pelo Brasil que asseguram a imunidade de jurisdição e de execução da recorrente. Após, o julgamento foi suspenso com o pedido de vista da Min. Cármen Lúcia. Leia o inteiro teor do voto da relatora no RE 578543/MT na seção “Transcrições” deste Informativo. RE 578543/MT, rel. Min. Ellen Gracie, 7.5.2009. (RE-578543) RE 597368/MT, rel. Min. Ellen Gracie, 7.5.2009. (RE-597368)

INFORMATIVO 706 - Brasília, 13 a 17 de maio de 2013

### **Reclamação trabalhista contra a ONU/PNUD: imunidade de jurisdição e execução – 3**

A Organização das Nações Unidas - ONU e sua agência Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD possuem imunidade de jurisdição e de execução relativamente a causas trabalhistas. Essa a conclusão do Plenário que, por votação majoritária, conheceu em parte de recursos extraordinários interpostos pela ONU e pela União, e, na parte conhecida, a eles deu provimento para reconhecer afronta à literal disposição contida na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto 27.784/50 (“Seção 2 - A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres, qualquer que seja sua sede ou o seu detentor, gozarão da imunidade de jurisdição, salvo na medida em que a Organização a ela tiver renunciado em determinado caso. Fica, todavia, entendido que a renúncia não pode compreender medidas executivas”). Na espécie, a ONU/PNUD questionava julgado da justiça do trabalho que afastara a imunidade de jurisdição daquele organismo internacional, para fins de execução de sentença concessiva de direitos trabalhistas previstos na legislação pátria a brasileiro contratado pelo PNUD. A União ingressara no feito, na condição de assistente simples da ONU/PNUD, apenas na fase executiva — v. Informativo 545. RE 597368/MT, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki,

5.5.2013. (RE-597368) RE 578543/MT, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 15.5.2013. (RE-578543)

#### **Reclamação trabalhista contra a ONU/PNUD: imunidade de jurisdição e execução – 4**

Prevaleceu o voto da Min. Ellen Gracie, relatora. Considerou, em síntese, que o acórdão recorrido ofenderia tanto o art. 114 quanto o art. 5º, § 2º, ambos da CF, já que conferiria interpretação extravagante ao primeiro preceito, no sentido de que ele teria o condão de afastar toda e qualquer norma de imunidade de jurisdição acaso existente em matéria trabalhista. De igual forma, asseverou que esse entendimento desprezaria o teor de tratados internacionais celebrados pelo Brasil que assegurariam a imunidade de jurisdição e de execução da recorrente. Os Ministros Ricardo Lewandowski e Luiz Fux destacaram que eventuais conflitos de interesses seriam resolvidos mediante conciliação e arbitragem, nos termos do art. 29 da aludida convenção e do art. 8º do decreto que a internalizou. O Min. Teori Zavascki acrescentou que a não observância de tratados internacionais, já incorporados ao ordenamento pátrio, ofenderia a Súmula Vinculante 10 [”Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”]. Ademais, realçou que, se cláusula pertencente a sistema estabelecido em compromissos internacionais fosse reputada inconstitucional, seria indispensável, além de sua formal declaração interna de revogação ou de inconstitucionalidade, também a denúncia em foro internacional próprio. O Min. Gilmar Mendes salientou que não se trataria de concessão de bill de indenidade a esse ente e que a responsabilidade do governo brasileiro, no caso da União, seria de índole política. O Min. Dias Toffoli sublinhou que a relação firmada com o PNUD, entidade sem autonomia, não teria viés empregatício, mas configuraria convênio. RE 597368/MT, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 15.5.2013. (RE-597368) RE 578543/MT, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 15.5.2013. (RE-578543)

#### **Reclamação trabalhista contra a ONU/PNUD: imunidade de jurisdição e execução – 5**

Vencidos, em parte, os Ministros Cármen Lúcia e Marco Aurélio, que negavam provimento ao recurso da União (RE 578543/MT). A Min. Cármen Lúcia aduzia que, embora a imunidade de jurisdição da ONU pudesse ser aferida por critério objetivo concernente a existência de instrumento normativo internacional ratificado pelo Brasil, a União possuiria responsabilidade subsidiária relativamente aos direitos trabalhistas do recorrido. Enfatizava que essa obrigação decorreria de disposições firmadas no Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, promulgado pelo Decreto 59.308/96. O Min. Marco Aurélio acrescia que o pano de fundo não revelaria litígio entre a União e o PNUD, porém envolveria trabalhador. A controvérsia diria respeito a questão que teria ficado estampada em acordo formalizado e introduzido no Brasil mediante o decreto, qual seja, a assunção, pela União, da responsabilidade quanto aos ônus trabalhistas. RE 597368/MT, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 15.5.2013. (RE-597368) RE 578543/MT, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 15.5.2013. (RE-578543)